

# **LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES URBAINES ET LES NOUVEAUX ENJEUX :**

l'apport de l'opération Clichy-Batignolles à Paris

**DANIELA CATARINA GOMES TAVARES CORREIA**

Dissertation soumise pour la satisfaction partielle des requis au grade de  
**MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJETO URBANO**

---

Professeure Docteure Isabel Breda Vázquez

JUIN 2017

## **MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJETO URBANO 2015/2017**

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351 / 22 508 1903

Fax +351 / 22 508 1446

✉ mppu@fe.up.pt

*Editado por / Edité par*

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projeto Urbano - 2015/2017 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2017*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

*Les reproductions partielles de ce document sont autorisées sous réserve de mentionner l'Auteur ainsi que la référence au Master en Urbanisme et Projet Urbain – 2015/2017 – Département de l'Ingénierie Civil, Faculté d'Ingénierie de l'Université de Porto, Porto, Portugal, 2015.*

*Les avis et les informations inclus dans ce document représentent uniquement le point de vue de l'Auteur, ne pouvant pas l'Editeur accepter quelque responsabilité légale ou autre concernant des erreurs ou omissions qui puissent y exister.*

*Ce document a été reproduit à partir de la version digitale fournie par l'Auteur.*

*‘Nous devons apprendre à vivre comme des frères  
si nous ne voulons pas périr comme des sots’*

*Martin Luther King, 1968*



## **REMERCIEMENTS**

Je souhaite exprimer ma reconnaissance à la Professeure Docteure Isabel Breda Vázquez. Elle m'a accompagnée et, en faisant preuve d'attention et de bienveillance, a veillé à me faire découvrir un parcours entrepris 'sur les épaules de géants'. Je la remercie pour sa démarche, son exigence, sa confiance et son dévouement sincère, patient et chaleureux. Je garde le souvenir de nos échanges enthousiastes et suis consciente de l'énorme privilège de l'avoir eu en tant que professeure et directrice de recherche.

Mes remerciements sincères vont aussi à tous ceux qui ont collaboré à la présente dissertation, sous forme de partage d'expériences et d'idées, ou tout simplement par leur intérêt soutenu, contribuant à l'enrichissement de la dissertation. Mes remerciements à Fabrice Yvelin, à Pascal Bras, à Marie-Claire Salessy, à Fabiane Valente, à Marie-Charlotte Merlier, à Jérôme Saint-Chély, à Ana Luisa Guimarães et à Olivia Ledhuy.

Je remercie également mes amis, toujours présents, et mes parents pour leur soutien inconditionnel.



## **RESUME**

La présente thèse s'inscrit dans le renouveau de l'action publique confrontée à la transformation des fonctions et des hiérarchies des villes, à la déstabilisation socio-spatiale, à la polarisation et à la marginalisation au cœur de l'agglomération, en raison de la restructuration économique mondiale.

Du processus opérationnel et du débat théorique émerge alors l'approche territoriale contextuelle intégrée en tant que stratégie de développement urbain, qui cherche à développer les potentiels spécifiques d'un territoire et à imbriquer les enjeux sociaux, économiques, à divers degrés selon les cas, au moyen d'opérations de rénovation urbaine à l'échelle du quartier.

Face à cette problématique, il s'agit de creuser la question suivante : dans quelle mesure les politiques territoriales urbaines intégrées et leur structure de gouvernance, à travers un projet d'aménagement urbain de grande échelle, peuvent-elles être génératrices de synergie et de cohésion sociale et territoriale, à long terme ? L'analyse s'appuie sur l'étude du cas unique de l'opération d'aménagement urbain de Clichy-Batignolles, afin de confronter le débat littéraire et scientifique à la réalité. L'analyse se concentre sur l'évolution institutionnelle, l'intégration sociale dans sa dimension sociale et spatiale et sur les caractéristiques qui ont permis la génération d'effets de synergie associés à cette opération de rénovation urbaine.

Les résultats révèlent les tendances de mixité sociale à l'échelle du quartier, de 'paupérisation' à l'échelle de l'arrondissement et soulignent les atouts de la forte présence du secteur public, de l'État et du gouvernement local, notamment à l'égard des enjeux sociaux. L'analyse met également en évidence quelques limitations, notamment en ce qui concerne la participation de la région, et aussi des évolutions au sein des agences institutionnelles, dont la mise à l'écart des actionnaires semi-publics et privés en constitue un exemple.

L'étude de cas confirme l'importance des caractéristiques contextuelles, du contenu du programme et de l'échelle d'intervention dans la génération d'effets de synergie. Surtout, il révèle l'important rôle des espaces verts, en tant qu'équipement public générateur d'effets de synergie d'excellence, grâce à l'imbrication des bénéfices environnementaux reconnus, des plus-values économiques et des divers services sociaux, notamment la production de liens humains, moyen efficace de combattre la ségrégation, à l'échelle du nord parisien.

À travers le projet urbain de Clichy-Batignolles, la présente dissertation démontre que l'enjeu de l'équilibre entre le développement économique et la cohésion sociale et territoriale est possible à condition que l'action publique s'engage à l'égard des bénéfices et valeurs sociaux, à long terme.

**MOTS-CLES :** Politiques territoriales urbaines, approche intégrée, cohésion sociale et territoriale, stratégies de rénovation urbaine, projet d'aménagement, institutionnalisation, dimension socio-spatiale, effets de synergie, espaces verts publics, Clichy-Batignolles, Paris





## **ABSTRACT**

The present thesis focuses on the topic of public policy renewal towards the functional and hierarchical transformation of cities and the socio-spatial destabilization, polarization and marginalization of the agglomeration center, derived from the world economic restructuring.

In this context, from the operational process and theoretical discussion emerges an integrated territorial approach for urban development which, through renewal operations at the neighborhood scale, looks for developing specific potentialities, and connecting social, territorial and economic issues.

In light of this problematic, it is relevant to investigate to what extent may integrated territorial urban policies and their governance structure, generate synergy effects and long-term social and territorial cohesion, through a large-scale urban project.

The present analysis relies on a single case study, the Clichy-Batignolles urban planning operation, in order to confront the scholar literature to the case study reality. The analysis concentrates on the institutional evolution, the social integration in its social and spatial dimensions and on the characteristics that allowed the creation of synergy effects related to the renewal urban operation.

The results show a trend of social mix at the neighborhood scale, of 'pauperization' at the district scale and underline the advantages of a strong public sector presence, namely the central and local government, towards social advantages. The results also demonstrate some limitations related with the regional participation, as well as, some evolutions regarding institutional agencies shareholders, in particular, the detachment of the private and semipublic from the shareholders composition.

The case study confirms the importance of the contextual characteristics, the program content and the intervention scale on the production of synergy effects. Above all, it reveals and emphasizes the role of green spaces, as public equipment of distinguished synergetic effects, thought the imbrication between the recognized environmental benefits, economic capital gains and social ties generation, against segregation, with an impact at the north Parisian scale.

Through the urban project of Clichy-Batignolles, the present thesis demonstrates that the challenging balance between economic development and social and territorial cohesion is possible provided that public action and policy is committed to social benefits and values, in the long term.

**KEYWORDS :** Place-based urban policy, integrated approach, social and territorial cohesion, urban renewal strategies, urban project, institutionalization, socio-spatial dimension, synergy effects, public green spaces, Clichy-Batignolles, Paris.



## **RESUMO**

A presente tese insere-se no tema da renovação da ação pública perante a transformação das funções e hierarquias das cidades, a desestabilização socio-espacial, a polarização e a marginalização dos centros urbanos, devido à reestruturação económica mundial.

Do processo operacional e debate teórico surge a política urbana territorial contextual e integrada enquanto estratégia de desenvolvimento urbano que, procura desenvolver potencialidades específicas e articular os desafios sociais, territoriais e económicos, a intensidade consoante os casos, através de operações de renovação urbana à escala do 'quartier'.

No contexto desta problemática, pretende-se investigar em que medida as políticas territoriais urbanas integradas e a sua estrutura de governância, através de um projeto de planeamento urbano de grande escala, podem gerar sinergias e coesão social e territorial, a longo prazo?

A análise apoia-se no caso de estudo único da operação de planeamento urbano de Clichy-Batignolles para confrontar o debate literário científico com a realidade. É efetuada uma análise sobre a evolução institucional, a integração social na sua dimensão social e espacial, e as características que permitiram gerar efeitos de sinergia associados à operação de renovação urbana.

Os resultados evidenciam as tendências de diversidade social à escala do 'quartier' e de pauperização à escala do 'arrondissement', e sublinham as vantagens da forte presença do sector público, do estado e do governo local, nomeadamente em relação aos desafios sociais. A análise mostra também uma participação limitada da região, assim como o afastamento do sector privado e semipúblico do grupo de acionistas das agências institucionais.

O caso de estudo confirma a importância das características contextuais, do conteúdo do programa e da escala de intervenção na produção de efeitos de sinergia. Sobretudo, ele revela a importância do desempenho dos espaços verdes, enquanto equipamento público gerador de efeitos sinérgicos por excelência, ao entrelaçar os reconhecidos benefícios ambientais, as mais-valias económicas e os diversos serviços sociais, nomeadamente a produção de laços humanos, enquanto medida de combate à segregação, à escala do norte parisiense.

Através do projeto urbano de Clichy-Batignolles, a presente dissertação demonstra que o desafio de equilíbrio entre o desenvolvimento económico e a coesão social e territorial é possível se a ação pública estiver empenhada na defesa dos benefícios e valores sociais, a longo prazo.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas territoriais urbanas, abordagem integrada, coesão social e territorial, estratégias de renovação urbana, projeto de planeamento, institucionalização, dimensão socio-espacial, efeitos de sinergia, espaços verdes públicos, Clichy-Batignolles, Paris



<b>REMERCIEMENTS</b> .....	i
<b>RESUME</b> .....	iii
<b>ABSTRACT</b> .....	v
<b>RESUMO</b> .....	vii
<b>SOMMAIRE</b> .....	ix
<b>SOMMAIRE DE FIGURES</b> .....	xi
<b>SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS</b> .....	xiii
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
1.1 CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE .....	1
1.2 OBJECTIFS ET METHODE .....	10
1.3 STRUCTURE DE LA THESE .....	11
<b>2. LA NOUVELLE RELATION ENTRE L'ACTION PUBLIQUE ET LE TERRITOIRE</b> .....	<b>13</b>
2.1 DEUX MODELES DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT .....	13
2.1.1 <i>L'approche axée sur l'individu, dite 'people-based'</i> .....	13
2.1.2 <i>L'approche axée sur le territoire, dite 'place-based'</i> .....	15
2.2 L'EUROPE TERRITORIALE ET INSTITUTIONNELLE : ATTRACTIVITE ET/OU COHESION.....	18
2.2.1 <i>La cohésion et l'intégration sociale de plus en plus nécessaires</i> .....	18
2.2.2 <i>L'intégration économique par le territoire</i> .....	19
2.2.3 <i>La recherche de synergie entre économie et cohésion territoriale</i> .....	21
2.3 L'APPROCHE NEOLIBERALE DES POLITIQUES URBAINES .....	24
2.3.1 <i>La nouvelle stratégie des politiques urbaines</i> .....	25
2.3.2 <i>Le nouveau dispositif : le projet exceptionnel pour stimuler la croissance</i> .....	28
2.3.3 <i>La stratégie institutionnelle gouvernementale</i> .....	31
2.4 L'APPROCHE TERRITORIALE INTEGREE DES POLITIQUES URBAINES.....	33
2.4.1 <i>Le contexte et la nature du problème pour des politiques adaptées</i> .....	33
2.4.2 <i>La stratégie territoriale intégrée</i> .....	34
2.4.3 <i>L'intégration de la gouvernance : la transversalité recherchée</i> .....	37
2.5 CONSIDERATIONS FINALES .....	39
<b>3. LA POLITIQUE DE LA RENOVATION URBAINE SUR DEUX TERRITOIRES</b> .....	<b>45</b>
3.1 UN CONTEXTE POST-INDUSTRIEL DEFAVORABLE .....	45
3.2 LA POLITIQUE DE REGENERATION DU ROYAUME-UNI : 'LA RENAISSANCE URBAINE' .....	48
3.2.1 <i>La structure de l'urbain et ses particularités</i> .....	48
3.2.2 <i>Les faits marquants de la politique de la 'renaissance urbaine' et le quartier</i> .....	49

3.2.3	<i>La gouvernance du renouvellement urbain et le rôle central de l'État</i> .....	54
3.3	LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT EN FRANCE : 'LA RELANCE' .....	55
3.3.1	<i>La structure de l'urbain et ses particularités</i> .....	55
3.3.2	<i>Les faits marquants de la politique de la ville et le quartier</i> .....	58
3.3.3	<i>La gouvernance de la rénovation urbaine : adaptation et reconfiguration</i> .....	63
3.4	LA DIMENSION SOCIALE SPATIALE ET LES EFFETS DE SYNERGIE .....	68
3.4.1	<i>Les effets de synergie</i> .....	68
3.4.2	<i>L'échelle d'intégration spatiale</i> .....	71
3.4.3	<i>La mixité sociale et la gentrification</i> .....	73
3.5	CONSIDERATIONS FINALES .....	77
<b>4.</b>	<b>CLICHY-BATIGNOLLES, UN PROJET EXCEPTIONNEL À PARIS</b> .....	<b>85</b>
4.1	INTRODUCTION A L'ETUDE DE CAS.....	85
4.2	LE CONTEXTE HISTORIQUE ET LES DYNAMIQUES SOCIO-SPATIALES .....	87
4.2.1	<i>L'héritage du XIXème siècle</i> .....	87
4.2.2	<i>La fin du XXème siècle et la gentrification</i> .....	89
4.3	LES OBJECTIFS POLITIQUES ET URBAINS .....	94
4.3.1	<i>Les objectifs politiques</i> .....	94
4.3.2	<i>Les objectifs et programme de l'opération Clichy-Batignolles</i> .....	96
4.4	L'INSTITUTIONNALISATION ET DES DISPOSITIFS DE L'OPERATION .....	98
4.4.1	<i>Le dispositif ZAC</i> .....	98
4.4.2	<i>L'aménageur</i> .....	102
4.5	LES DYNAMIQUES SPATIALES, SOCIALES ET LES EFFETS DE SYNERGIE .....	104
4.5.1	<i>La dimension spatiale : la situation</i> .....	104
4.5.2	<i>La dimension spatiale : l'échelle</i> .....	106
4.5.3	<i>La dimension sociale</i> .....	108
4.5.4	<i>Les effets de synergie</i> .....	110
4.6	LES RESULTATS.....	111
4.6.1	<i>Les transformations entre 1999 et 2009</i> .....	111
4.6.2	<i>De nouvelles dynamiques socio-économiques-spatiales entre 2007 et 2017</i> .....	113
4.7	DISCUSSION DES RESULTATS .....	116
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>123</b>
	<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	<b>133</b>
	<b>ANNEXE 1 – INTERVIEWS</b> .....	<b>141</b>
	<b>ANNEXE 2 – FIGURES D'ENCADREMENT A L'ETUDE DE CAS</b> .....	<b>145</b>
	<b>ANNEXE 3 – REPORTAGE PHOTOGRAPHIQUE DE L'EVOLUTION DU TERRITOIRE</b> .....	<b>147</b>

## SOMMAIRE DE FIGURES

Figure 1 - Opérations urbaines en cours à Paris et petite couronne, en 2004 (l'opération Clichy-Batignolles est entourée par la couleur magenta) Source : APUR, 2004b .....	92
Figure 2 - Analyse spatiale, sociale, économique et les typologies de l'habitat du secteur, en 1999. Source: Insee 1999 .....	93
Figure 3 - Programme du secteur Clichy-Batignolles. Source : PBA 2016 .....	97
Figure 4 – L'opération de Clichy-Batignolles. Source : Vectuel-Studioezz-PBA .....	107
Figure 5 - Maquette du projet urbain de Clichy-Batignolles. Source: auteure 2015 .....	107
Figure 6 - Représentation des poches de classes socio-économiques. Source : APUR 2017, sur recensement de la population INSEE 2012 .....	145
Figure 7- Zone d'impact des espaces verts : existants et projetés. Source : APUR 2004.....	145
Figure 8 - Emprise de l'opération Clichy-Batignolles et les quartiers du 17ème arrondissement : 1 Ternes, 2 plaine Monceau, 3 Batignolles et 4 Epinette. Source : auteure, 2017 .....	146
Figure 9 - La répartition géographique du secteur Clichy-Batignolles : la ZAC Cardinet-Chalabre, la ZAC Clichy-Batignolles et le lotissement Saussure. Source : PBA.....	146
Figure 10 - Le site ferroviaire et industriel, emprise de l'opération Clichy-Batignolles en 2000, enclavé par le faisceaux ferroviaire, la Petite Ceinture, les boulevards des maréchaux et le boulevard périphérique. Source : PBA.....	147
Figure 11 - L'opération Clichy-Batignolles à l'ouverture de la première tranche du parc, en 2007. Source : PBA, 2007.....	147
Figure 12 - L'opération Clichy-Batignolles en cours de réalisation, 2014. Source : PBA, 2014...	148
Figure 13 - L'opération Clichy Batignolles en cours de réalisation, en 2016. Source : habitant non identifié, 2016 .....	148
Figure 14 - L'opération Clichy-Batignolles en cours de réalisation, en 2016. Source: habitant non identifié, 2016 .....	148





## **SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS**

ACSE Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances

ANRU Agence Nationale de Renouvellement Urbain

APUR Atelier Parisien d'Urbanisme

BTP bâtiments et travaux publics

CA communauté d'agglomération

CEC Commission of the European Communities

CU communauté urbaine

CUC Contrat Urbain de Cohésion Social

CPER contrats de plan État région

DATAR Délégation d'Aménagement du Territoire et des Affaires Régionales

DEVE Direction des Espaces Verts et de l'Environnement

DRJP Direction régional de la Police Judiciaire

DTI Développement territorial intégré

DU Direction d'Urbanisme

EPA Établissement public d'aménagement

EPCI Etablissement public de coopération intercommunal

EPPJP Établissement public du Palais de Justice de Paris

ESDP European Spatial Développement Perspective

GDP Gross Domestic Product

GPRU grand projet de renouvellement urbain

GPV grand projet de ville

HMR Housing market renewal

LEP Local Enterprises Partnership

LOLF loi organique relative aux lois de finances

LSP Local Strategic Partnership

MOA maîtrise d'ouvrage

MOE maîtrise d'œuvre

NAFTA North American Free Trade Agreement

NDC New Deal for Communities

NPJP Nouveau Palais de Justice de Paris

NPU Nouvelle Politique Urbaine

OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMC Open Method of Co-ordination  
ORU Opération de renouvellement urbain  
PADD plan aménagement de développement durable  
PBA Paris Batignolles Aménagement  
PCS programme de cohésion sociale  
PDU Projet de Développement Urbain  
PLAI Prêt locatif aidé d'intégration  
PLS Prêt locatif social  
PLU Plan Local d'Urbanisme  
PLUS Prêt locatif à usage sociale  
PMI protection maternelle et infantile  
POS Plan d'Occupation du Sol  
PRV pacte de relance pour la ville  
RDA Régional Développement Agences  
RGPP Révision Générale des Politiques Publiques  
SEMAVIP Société d'Economie Mixte d'Aménagement de la Ville de Paris  
SEML Société d'Economie Mixte Locale  
SHON surface hors œuvre nette  
SPLA Société Publique Locale d'Aménagement  
SRU loi de la Solidarité et du Renouvellement Urbain  
TCSP transport en commun en site propre  
TP taxe professionnelle  
UE Union Européenne  
URC Urban Regeneration Companies  
WB World Bank, la Banque Mondiale  
ZUS Zone Urbaine Sensible

# 1. INTRODUCTION

La politique urbaine est actuellement confrontée à une aggravation des inégalités sociales dont l'écart, croissant et distinctif, s'exprime au sein des zones urbaines des économies de l'Europe et du globe Nord, au sein desquels les inégalités sociales sont les plus marquées. Le présent chapitre fait un état des lieux global sur les tendances qui ont influencé, directement ou indirectement, les politiques urbaines territoriales en Europe. Il rend compte des objectifs de la présente dissertation, des méthodes et de la structure mis en œuvre.

## 1.1 CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE

La restructuration économique mondiale a changé les fonctions, les hiérarchies des villes, leurs structures sociales et a aussi fait émerger, à divers degrés selon les cas, une nouvelle relation socio-spatiale de production et de consommation, de polarisation et de marginalisation grâce à de nouvelles orientations de politique urbaine qui se recentrent au cœur de l'agglomération. Les injustices dans l'espace ont lieu dans un contexte d'accroissement de la population urbaine, de crise sociale profonde, d'individualisation sociétale, de perte de valeurs des sociétés, de transformation de l'emploi, de révolution de la communication, de perte de résilience des systèmes et des ressources naturelles, ainsi que, des formes de croissance économique ont aussi joué leur rôle dans l'inscription de ces inégalités.

### *Les 30 glorieuses*

Pendant la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, notamment, pendant la période qui succède à la deuxième guerre mondiale, le développement économique local et régional a bénéficié d'une période de croissance importante qui a été accompagné de l'accroissement des supports économiques de

l'État. À cette époque, tant dans le globe Nord que dans le globe Sud, ceux qui élaboraient et mirent en œuvre les stratégies politiques de développement avaient la ferme conviction que l'État était en mesure de promouvoir le développement et de réduire les inégalités.

En 1957, inspiré par Keynes, Myrdall met pourtant en garde contre la tendance de déséquilibre intrinsèque à l'économie, par conséquent, la tendance du système économique d'aller dans le sens contraire à l'équilibre entre les forces (Myrdall 1957 cité par Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2016).

Force est, en effet, de constater que pendant les trente dernières années du XXème siècle, le renforcement renouvelé du rôle des mécanismes de marché sur la répartition des ressources s'est affirmé et accru, au sein des mouvements économique<sup>1</sup> et les organisations internationales ont rendu compte de problèmes et d'inégalités croissantes, problèmes liés à une politique de développement 'business as usual'. Le développement local et régional a été dominé par la croissance économique, l'augmentation des revenus et de l'emploi. Une nouvelle géographie économique est alors apparue, fondée sur l'ambition d'augmenter les rendements au sein de l'agglomération et sur la multiplication de ses effets par une distribution de l'activité économique (Krugman 1998 cité par Pike et al., 2016, p. 5).

### ***La croissance et le développement***

Il est important de bien distinguer la 'croissance' et le 'développement'. Nonobstant la constante évolution des concepts et de leur contexte, la croissance signifie l'augmentation en taille, et le développement signifie devenir meilleur grâce à l'augmentation de la qualité et de la diversité (Local Government Commission 2004 cité par Pike, Rodríguez-Pose, et Tomaney 2007).

Ceci signifie qu'il ne peut y avoir de développement sans que les facteurs sociaux et environnementaux ne soient pris en compte. Le développement prend en compte des composantes telles que la pauvreté, le chômage, les inégalités, l'éducation et le droit des citoyens. Si ces problèmes s'empirent, même si les revenus par habitant doublent, ce serait étrange de le designer de 'développement' (Pike et al., 2016). Aussi, pour faire le constat d'un réel développement, les facteurs environnementaux sont également à prendre en compte : si les ressources naturelles s'épuisent en raison de l'activité économique, on se trouve, de facto, face à un constat d'échec.

---

<sup>1</sup> même si les États ont continué à contribuer.

La notion de développement a évolué et le débat récent se focalise sur la croissance de l'écart concernant les inégalités de la richesse, entre régions mais aussi au sein des régions (Ezcuma et Rodriguez-Pose, 2014 Pike et al., 2016). Dans les pays où l'écart entre les riches et les pauvres est faible, les sociétés sont plus heureuses, plus pacifiques et en meilleure santé.

### ***Les facteurs exogènes du développement local***

Les divers contextes spatiaux et intérêts locaux, régionaux et nationaux qui déterminent le développement sont liés à des processus économiques et politiques bien plus vastes. Comme le souligne Pike et al. (2016), parallèlement aux facteurs endogènes qui agissent sur le développement local, interviennent les facteurs exogènes parmi lesquels : la restructuration de la division internationale du travail, la politique économique nationale et les transferts macro-économiques. Par conséquent, l'intégration croissante de l'économie globale détermine le contexte et la manière dont le développement régional et local se produit.

Parallèlement aux orientations des politiques susmentionnées, Pike (2016) fait le constat d'une accélération de la globalisation et des flux financiers globaux, l'incrémentation de services et des environnements construits et la transformation de l'ordre géopolitique. La croissance rapide des pays du globe Sud et la révolution de la communication donnent lieu à des transformations sans précédents.

Par ailleurs, fortement influencées par une approche traditionnelle et historique, les politiques pratiquées présentent des dysfonctionnements et des défaillances sociales et spatiales de plus en plus visibles face à une nouvelle réalité économique, géographique et institutionnelle.

### ***La première décennie et la crise de 2008 renforcent les transformations***

Au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, la globalisation et le libre marché demeurent associés à des niveaux relativement élevés de croissance économique, à l'expansion de la classe moyenne des économies émergentes, mais aussi à une géographie d'inégalités nouvelle, complexe et déséquilibrée, dont constitue un exemple : la pensée théorique qui organise le développement selon des catégories classifiant les pays selon leur économie et revenu ce qui résulte en une conception fragmentée et limitée de la compréhension de l'interdépendance d'un monde de plus en plus global (Pike et al., 2016).

L'émergence des économies de transaction européennes, la libération et internationalisation des marchés, le développement des pays du globe Sud, la création du marché UE unique en 1992 et des

grands changements institutionnels, politiques et économiques autour du monde ont incrémenté les traités d'investissement sectoriels et bilatéraux (Barca, Mccann, et Rodríguez-Pose 2012, 136 traduction par l'auteur). Selon Barca, Mccann et Rodríguez-Pose (2012), les trois zones d'intégration super-régional – l'Union Européenne (UE), la North American Free Trade Agreement (NAFTA) de libre-échange entre les états nord-américains, le Canada et le Mexique, signé en 1994, et l'Asie du Sud et de l'Est – ont augmenté leurs parts dans presque la totalité des indicateurs d'activité économique globale, ce qui signifie que ces zones concentrent l'activité globale.

'A la fin de 2009, alors que le point culminant de la crise était dépassé, on dénombrait 115 milliardaires en Chine, 101 en Russie, 55 en Inde, 52 en Allemagne, 32 en Grande-Bretagne, 30 au Brésil, sans oublier les 413 des États-Unis. Les conséquences de cet écart croissant dans la distribution de la richesse et du pouvoir sont gravées de façon indélébile dans les formes spatiales de nos villes, lesquelles se transforment de plus en plus en agglomérations faites de fragments fortifiés' (Harvey, 2015, p. 47).

#### ***Les formes de marché et l'activité multinationale se font en dehors du territoire***

Les 'villes globales' jouent un rôle critique car elles contiennent une part disproportionnée de l'activité économique. La croissance se distribue à travers plusieurs systèmes urbains de différentes façons dans plusieurs pays (OECD, 2006, 2009, 2011 cité par Barca et al., 2012).

La crise économique de 2008, dont les effets se sont poursuivis, a fait apparaître une nouvelle forme de croissance 'low global growth', une croissance globale lente, des nouveaux enjeux pour le développement urbain et régional inégal, et a fait évoluer le concept de 'développement' lui-même ainsi que l'interrelation de ses dimensions économiques, sociales et environnementales (Pike, Rodríguez-Pose, et Tomaney 2016). En ce qui concerne le processus de la mise en œuvre des politiques et de leur rôle dans le développement national et régional, Barca, Mccann et Rodríguez-Pose (2012) soulignent que depuis, peu a évolué. L'interdépendance des facteurs et des nouveaux enjeux rendent le débat de plus en plus complexe et actuel.

#### ***Les influences sur la distribution des inégalités sociales***

Au sein de la politique de la ville, 'les systèmes et les dispositifs spatiaux liés à la construction et gestion de la ville et du territoire ont eu, et ont, des conséquences déterminantes vis-à-vis des relations d'intégration et d'exclusion entre les riches et les pauvres' (Secchi 2013, 25). Leur identité et leurs limites se sont définies au sein d'une géographie de pouvoir.

Par ailleurs, les comportements sociaux des sociétés dites démocratiques influencent la distribution des inégalités : le groupe des franges aisées cherche à faire valoir un principe indirect de coopération et d'exclusion sélective, utilisant un ensemble de dispositifs de nature spatiale afin de maintenir à distance ceux dont ils considèrent ne pas appartenir au même groupe.

L'hétérogénéité et la fragmentation spatiales de la ville contemporaine trouvent leurs racines dans des mouvements de rupture avec les régimes de solidarité. Ainsi, l'intolérance nie la proximité et les activités, les habitants et les usagers évoluent dans des espaces circonscrits.

C'est grâce à la notion de solidarité sociale des politiques et à la recherche d'un bien-être social des dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle que les inégalités sociales en Europe ont diminué alors qu'elles demeurent plus importantes aux États-Unis. La construction de logements, la création d'équipements collectifs repartis spatialement ont contribué à la diminution de ces inégalités. Pendant le XX<sup>ème</sup> siècle, les politiques économiques redistributives européennes ont mis en œuvre une multiplicité de dispositifs spatiaux, juridiques et institutionnels visant à l'intégration sociale, dans la recherche constante de moyens efficaces afin de trouver des réponses à la question : comment vivre ensemble ?

Les politiques d'orientation sociale émergent au Royaume-Uni à travers une approche qualitative de développement intégrant des préoccupations sociales telles que la réduction des inégalités, l'encouragement vers un gouvernement et une gouvernance inclusifs et un effort pour faire vivre ensemble des populations culturellement diverse (Pike et al., 2007). Ces politiques d'orientation sociale ont pour objectif l'intégration des mesures de cohésion et de bien-être social dans les divers agendas de compétitivité et de croissance économique.

Dernièrement, les inégalités sociales se sont accentuées en raison de la cupidité de groupes aisés, du démantèlement progressif de l'État providence et de la dégradation de la qualité de vie des plus défavorisés (Secchi, 2013), renforcés par le néolibéralisme.

Les politiques de la ville et du territoire ont également une part importante de responsabilité dans l'affirmation, ou non, des solidarités sociales. Ce n'est qu'après les '30 glorieuses' que l'individualisation de la société apparaît comme le problème fondamental auquel il faut apporter une réponse concrète.

### ***L'attachement territorial de l'économie***

L'agglomération urbaine se situe au centre des tendances lourdes imposées par le système économique. Si la mobilité de personnes, de biens, de capital et d'idées est devenu plus fluide, elle se concentre tout de même dans les grandes agglomérations qui deviennent – grâce à leur spécificité, diversité, organisation institutionnelle et capital humain – le centre du développement économique,

tant dans le globe Nord que dans le globe Sud. Ce système économique a un impact sur les notions sociales du droit légitime à la ville.

Au sein du développement local et régional, la globalisation a des effets néfastes, auxquels contribuent la volatilité du système financier, les flux de commerce et d'investissement incertains dont l'objectif consiste à l'incorporation, à la désincorporation et à la réincorporation continue de l'activité économique dans les réseaux globaux (Pike et al., 2016).

Des facteurs globaux et historiques persistants sont à l'origine du processus de l'agglomération urbaine à grande échelle et de la spécialisation économique régionale permettant de comprendre les concentrations économiques et la géographie des inégalités (Scott & Storper, 2003). L'argent gagné ici peut être dépensé là, ce que dessine une géographie économique. 'Une région riche en argent à dépenser peut-être pauvre en valeurs produits et inversement.' (Paquot, 2013, p. 151).

Selon Glaeser (2012), les transformations technologiques et la globalisation qui ont lieu autour des agglomérations urbaines transforment les villes en d'importants points de production, de savoir, d'innovation, par conséquent, de concentration de l'activité économique. Autoriser la concentration de l'activité économique en ville, par la suppression des contraintes à l'agglomération, est interprété comme la clé de la croissance économique (Glaeser 2012 cité par Pike et al., 2016).

L'économie géographique globale étant stratégique, le détachement du territoire n'est que partiel, il ne se passe que dans les zones dont les spécialisations fonctionnelle ou institutionnelle sont dénationalisées. Ces spécialisations se concentrent dans les 'villes globales', en tant que lieu de rencontre entre les spatialités et les temporalités, anciennes et nouvelles, issues de l'âge global digital, et qui se caractérisent par la grande concentration d'instruments financiers dématérialisés hyper-mobiles et par la grande concentration de ressources locales (Sassen, 2004).

Les concepts clés dominants la globalisation, l'économie de l'information et la télématique, suggèrent que l'espace n'est plus important et que, d'autre part, le seul type d'employé désormais important est le professionnel ayant effectué des études supérieures. Il en découle que la capacité de transmission globale est privilégiée en détriment de la concentration d'infrastructures qui rendent la transmission possible. Selon Sassen (2004), cette conception étroite essaye d'éviter la prise en compte de l'attachement des composants de l'économie globale d'information à l'espace, car la stratégie opérationnelle ne se formalise plus par une connexion avec le contexte, mais plutôt par une géographie transfrontalière constituée de multiples locaux.



### *La 'troisième vague de l'urbanisation' du XXIème siècle*

La politique communautaire de l'UE vise la dynamique de développement des agglomérations urbaines en tant que champ d'action économique, de restructuration gouvernementale et de politiques urbaines.

Les grandes villes essaient de s'intégrer au mieux dans la course de la compétition internationale, des transformations économiques, des changements structurels majeurs, de la prise d'importance du secteur privé qui subordonne les outils traditionnels de l'aménagement. Ainsi, le discours concernant la crise métropolitaine 'cède la place à celui sur la revitalisation et la requalification des économies métropolitaines, quitte à occulter dans certaines villes la réalité de l'approfondissement de la dualisation sociale, ou à ne pas s'en occuper comme dans le modèle thatchérien, ou à y opposer des solutions passéistes censées offrir des emplois non qualifiés en suffisance' (Claval, 1994, p. 130).

Axées sur l'orientation de l'UE, les grandes capitales se fixent l'objectif de renforcer la compétitivité de leur base économique, d'attirer et de rajeunir leur population, d'améliorer la mobilité, ainsi que de revitaliser leur patrimoine historique.

La complexité urbaine justifie la centralisation des politiques urbaines. La ville qui est organisée institutionnellement et qui a une vision stratégique est la mieux placée pour relever le défi. Toutefois, comme le soulève Pike, Rodríguez-Pose et Tomaney (2007), les valeurs et principes pratiqués par ces institutions sont déterminants.

Durant la première décennie du siècle, émergent les grandes régions-villes globales et celles-ci influencent fortement l'économie mondiale. Cette période est décrite par Scott (2012) comme étant la 'third wave urbanisation', la troisième vague d'urbanisation, nouvelle et inachevée vers une croissante flexibilité de la production et une plus importante polarisation du marché du travail où dominant la production intellectuelle du capital humain, les occupations créatives et culturelles du nouveau marché urbain, l'innovation technologique, les affaires et les services financiers et autres. La ville subit et est motrice de transformations économiques.

L'urbain n'est pas seulement influencé par les facteurs économiques. De multiples autres facteurs y participent, dont les facteurs sociaux, les acteurs locaux, le foncier, la politique urbaine, l'organisation publique institutionnelle, la culture sociale et historique ainsi que la 'dépendance au sentier'.

### ***Les villes globales et l'éloignement de l'ordre national***

La tendance des villes globales est de répondre à un mouvement de dénationalisation, dans la mesure où elles ne portent plus les ambitions des états auxquels elles appartiennent géographiquement. L'insertion dans le global implique l'éloignement de l'ordre national du monde institutionnel. La 'reterritorialisation' des industries et marchés les plus globaux et digitaux est, en partie, dématérialisée impactant fortement l'autorité de l'État national. Néanmoins, les espaces stratégiques sont souvent nationaux, les mécanismes des formes légales sont souvent institutionnels, appartenant à l'État et les infrastructures qui rendent possible l'hypermobilité du capital financier sont souvent incorporés dans les divers territoires nationaux (Sassen, 2004). Les multiples processus qui constituent le global produisent de nouvelles spatialités et temporalités. Maintenant, le local échange directement avec le global et le global est constitué lui-même d'une multitude de locaux où s'installent une structure de centres financiers internationaux, un grand flux de personnes, d'information et de capital.

Le capital global utilise l'agglomération comme un équipement opérationnel et fait apparaître de nouveaux déséquilibres au sein de la population urbaine. De ces conséquences néfastes résultent de nouvelles demandes comme le droit à l'espace, la constitution de la citoyenneté ou le droit à la ville (Lefebvre, 2009).

L'apparition d'un ensemble d'acteurs non gouvernementaux dans la scène internationale a pour conséquence l'expansion d'une société civile internationale au sein de laquelle certains acteurs collectifs deviennent visibles. D'une part, est renforcée une logique de marché de capital, de production de bénéfices à tout prix, logique qui entre en conflit avec celle des droits humains et, d'autre part, surgissent de nouvelles formes de pouvoir en tant que résultat de la chute du niveau national, processus centenaire de pouvoir (Sassen, 2004).

La globalisation de l'économie a créé une nouvelle configuration territoriale à l'échelle mondiale et la relocalisation qui aurait pu devenir une alternative au mouvement territorialiste n'a pas été soutenue par les modes de gouvernance (Paquot, 2013).

### ***Le rôle institutionnel***

La localisation de l'économie, motivée par la spécificité locale et le capital humain, est directement dépendante de la capacité institutionnelle, or celle-ci n'a pas évolué face aux changements de la géographie économique.

Les acteurs de la politique de développement et les institutions, sont restés insensibles aux changements et au nouveau rôle de l'activité de l'économie locale dans la croissance et le

développement. La plupart de ces acteurs finissent par répéter et par mettre en œuvre le même type d'opérations de design isomorphe et répétitif : soit ils optent pour une stratégie sur mesure, soit pour une stratégie surdimensionnée, fondées sur une approche sectorielle plutôt que sur une dimension territoriale (Barca et al., 2012).

Ceci peut être justifié par une approche institutionnelle du type 'top-down', parfois mixée avec une approche 'bottom-up', plus ou moins virtuelle selon les cas. Toutefois, la démarche institutionnelle reste attachée au système traditionnel : les aides financières provenant de l'État en tant que facteur clé.

Pour les acteurs institutionnels, les politiques de développement permettent de se doter d'infrastructures et de continuer à percevoir des aides de l'État. Pour l'État, l'industrialisation et l'investissement interne servaient à attirer des grandes entreprises vers les territoires économiquement moins dynamiques. De plus, cette nouvelle politique de développement, physique et visible, profitant également à la société devient extrêmement attractive pour les décideurs politiques.

Toutefois, la mise en place trop répétée et disséminée de cette démarche politique, associée à une gouvernance 'top-down' a fortement nui au développement durable (Pike et al., 2007). Même si cette typologie de politiques de développement a été parfois bénéfique, dans certains contextes précis, elle a surtout conduit à une plus importante agglomération économique, une polarisation régionale et à l'augmentation de la marginalisation économique (Barca et al., 2012).

La littérature scientifique a anticipé l'érosion des principes fondamentaux de la politique de cohésion en raison de la dominance néo-libérale de l'agenda, la pression budgétaire, le changement des priorités de l'UE, l'échec des politiques et de l'affirmation nationale qui se sont intensifiés pendant la première décennie du siècle (Mendez, 2013).

La restructuration économique mondiale a changé les fonctions et hiérarchie des villes et leurs structures sociales. Malgré des tensions accrues, la gouvernance économique s'est renforcée par le contexte de 'crise'. Diverses agglomérations et populations sont entrées en déclin en raison de la désorientation et de la persistance du chômage de longue durée. Dans ce contexte de transformations profondes, d'autres agglomérations ont essayé de nouvelles possibilités d'action et d'intervention publique, économique et sociale dans la recherche de nouvelles dynamiques urbaines.

La croissance du système économique néolibéral international a fait émerger une nouvelle relation socio-spatiale de production et de consommation, de polarisation, de marginalisation, par

conséquent, de nouvelles orientations de la politique urbaine qui se recentrent au cœur de l'agglomération (Moulaert, Rodríguez, & Swyngedouw, 2003).

La recherche de croissance rapide par un développement compétitif est devenu l'objectif à atteindre des nouvelles politiques urbaines. Cette approche rend la population otage de cette entreprise d'accroissement à tout prix et des processus d'exclusion se répandent.

Malgré le fait que la restructuration économique est considérée comme un facteur déterminant d'exclusion sociale, les modes de gouvernance ont largement contribué à la distribution des fortunes des villes et régions urbaines et aux processus d'exclusion (Moulaert et al., 2003).

## **1.2 OBJECTIFS ET METHODE**

Le présent débat s'inscrit dans le renouveau de l'action publique de la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle et la recherche de compromis afin d'intégrer les enjeux sociaux, spatiaux, économiques et environnementaux au sein des initiatives territoriales de rénovation urbaine.

La présente dissertation vise à analyser l'approche territoriale intégrée des politiques urbaines en tant que stratégie de développement urbain. L'objet de la recherche vise les opérations de rénovation urbaine. L'analyse s'intéresse plus particulièrement à l'évolution institutionnelle, à l'intégration sociale dans sa dimension sociale et spatiale, et aux caractéristiques qui ont permis de générer d'effets de synergie.

La discussion constitue un point d'étape dans l'analyse du processus débuté en 2001, dans lequel la première pièce du secteur est livrée en 2007 et en tenant compte de l'achèvement des travaux du secteur prévu pour 2021.

La présente dissertation a pour objectif de contribuer à la recherche de mesures de politique territoriale urbaine que, face à l'impact croissant du système économique néolibéral international, ont pour objectif de parvenir à un équilibre entre les enjeux sociaux et économiques territoriaux. La question de la recherche est la suivante : dans quelle mesure les politiques territoriales urbaines intégrées, et leur structure de gouvernance, peuvent-elles être génératrices de synergie et de cohésion sociale et territoriale au travers d'un projet urbain de grande échelle?

La méthodologie mise en œuvre est qualitative, fondée sur une approche déductive et, en partie inductive, sur la territorialisation des politiques urbaines, en particulier des politiques de renouvellement urbain intégrées et synergiques.

Le choix méthodologique prend appui sur diverses démarches.

La recherche documentaire de la littérature scientifique concernant le sujet est réalisée sous forme exploratoire, tenant en considération les raisons et les contextes des politiques dans le temps. La méthodologie prend appui sur l'analyse qualitative de l'étude de cas unique – l'opération d'aménagement urbain du secteur Clichy-Batignolles, constitué de la ZAC Clichy-Batignolles et la ZAC Cardinet-Chalabre, un mégaprojet à Paris 'intra-muros' – permettant d'isoler et explorer les sujets afin de les confronter la réalité et le débat théorique.

### **1.3 STRUCTURE DE LA THESE**

Le contenu de la dissertation est structuré en cinq chapitres : le premier introduit le contexte et les raisons de la problématique ; le deuxième présente divers modèles de politiques de développement en Europe ; le troisième chapitre est dédié à la nouvelle relation entre l'action publique et le territoire ; le quatrième analyse cette nouvelle action publique sur deux territoires ; le cinquième analyse un projet urbain de grande échelle et, enfin, la conclusion confronte les propos issus de cette analyse au débat théorique.

Le présent chapitre apporte un encadrement global et européen sur les tendances qui ont influencé les politiques urbaines territoriales. Il rend compte des objectifs et méthodes mis en œuvre et fait part de la manière dont la dissertation est structurée.

Le deuxième chapitre souligne les orientations européennes qui ont influencé, directement ou indirectement, les politiques urbaines territoriales. D'abord, sont présentées brièvement les divergences entre les politiques de développement ciblées sur les individus et celles ciblées sur les lieux. Par la suite, l'accent est mis sur l'importance des politiques de développement territorial et les nouveaux enjeux de l'action publique entre la compétition, la cohésion et l'institutionnalisation. Puis, sont explorées les démarches et les dispositifs mis à dispositions par l'approche néolibérale et par l'approche contextuelle et intégrée, en approfondissant les stratégies et facteurs développés dans le cadre d'une nouvelle échelle territoriale et institutionnelle des politiques territoriales urbaines.

Le troisième chapitre approfondit les nouvelles politiques de renouvellement urbain pratiquées sur deux territoires – le Royaume-Uni et la France – le premier en tant que pionnier des politiques territoriales de régénération urbaine influençant les politiques territoriales européennes ; le deuxième en tant que développement d'approche intégrée et proactive. Sont analysées les pratiques dominantes, les acteurs, les dynamiques et les faits marquants de la politique territoriale dans chaque

pays. Puis, une attention particulière est accordée à la dimension sociale et spatiale, aux dispositifs institutionnels et aux effets de synergie.

Le quatrième chapitre expose l'analyse de l'opération du secteur Clichy Batignolles, plus précisément de la ZAC Cardinet-Chalabre et de la ZAC Clichy-Batignolles, à Paris, en tant que territoire d'application des politiques urbaines, dans le nouveau contexte d'action publique du début de siècle. D'abord, sont soulevés les faits marquants et les dynamiques socio-spatiales de la politique territoriale parisienne afin de situer les actions publiques dans leur contexte historique. Par la suite, sont présentés, brièvement, les nouveaux objectifs, enjeux et stratégies de la politique urbaine et les objectifs et programme de l'opération du secteur Clichy-Batignolles. Par la suite, l'analyse se concentre sur les aspects institutionnels dans lesquels l'opération a lieu, les dynamiques socio-spatiales planifiées et vérifiées et la présence d'effets de synergie générés, potentiels ou planifiés de l'opération. Puis, sont répertoriés et discutés les résultats connus.

Enfin, la conclusion confronte la littérature scientifique à la discussion des résultats de l'étude de cas. À l'issue de cette confrontation sont reconnues les limitations et réalisées des recommandations concernant les possibles orientations opérationnelles ainsi que les sujets ouverts à de plus amples recherches.

## 2. LA NOUVELLE RELATION ENTRE L'ACTION PUBLIQUE ET LE TERRITOIRE

Le présent chapitre a pour objectif d'aborder les orientations européennes qui ont influencé, directement ou indirectement, les politiques urbaines territoriales. Dans un premier temps, sont présentées brièvement les divergences entre les politiques de développement ciblées sur les individus et celles ciblées sur les lieux. Dans un second temps, nous soulignons l'importance des politiques de développement territorial et les nouveaux enjeux de l'action publique entre la compétition, la cohésion et l'institutionnalisation. Finalement, sont explorées les démarches et les dispositifs mis à disposition par l'approche néolibérale et par l'approche contextuelle et intégrée, en approfondissant les stratégies et facteurs développés dans le cadre d'une nouvelle échelle territoriale et institutionnelle des politiques territoriales urbaines.

### 2.1 DEUX MODELES DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

#### 2.1.1 L'APPROCHE AXEE SUR L'INDIVIDU, DITE 'PEOPLE-BASED'

##### *Le concept*

Dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, dominant deux axes de pensée de politique de développement : une idéologie reconnaît la prépondérance des politiques redistributives par rapport aux budgétaires ciblant les concepts économiques régionaux et les modèles de compétition ancrés dans le capitalisme ; alors que l'autre idéologie défend une politique de développement de cohésion sociale et territoriale. La première, dite 'people-based', cible l'individu et est spatialement neutre ou aveugle. La deuxième, nommée territoriale ou 'place-based', cible le lieu, l'ancrage des individus à ce lieu, ses caractéristiques et son contexte (Faludi, 2007).

L'origine du concept 'people/place-based' revient à Winnick (1966) qui distingue 'place prosperity' versus 'people prosperity'. Ces concepts ont été conçus, d'une part, pour illustrer les tensions et les politiques préoccupées par la géographie de l'activité économique et, d'autre part, pour se demander si les politiques devraient cibler des zones géographiques ou des individus en difficultés (Mendez, 2013).

L'approche de développement spatialement aveugle, dite 'people-based' semble être soutenue par The World Bank (WB) la Banque Mondiale, et par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).

### *De développement ciblé sur l'individu et l'agglomération*

Le 'World Development Report - Reshaping Economic Geography' souligne l'importance de la concentration économique dans les pôles dynamiques des grandes villes, en tant que source et manifestation de la production et de la croissance. Il remarque aussi que la croissance peut causer des déséquilibres et propose donc de mettre en œuvre trois dispositifs : les institutions, les infrastructures et l'intervention (The World Bank, 2009).

L'espace est la composante-clef des relations et processus économiques, sociaux, écologiques, politiques et culturels. Les facteurs géographiques déterminent la manière dont le développement va se réaliser. Le capital mobile cherche à recourir à la composante spatiale reflétant, d'une part, la conduite insatiable du capitalisme à travers l'expansion géographique et la restructuration et, d'autre part, a recours à la construction des espaces destinés à l'accumulation, espaces qui se doivent d'être dévalorisées afin de rendre possible d'autres types de mises en œuvres spatiales (Harvey, 2015).

'L'approche indépendante du territoire souligne que l'agglomération et l'encouragement de la mobilité des personnes permet aux individus de vivre là où ils veulent, mais également d'augmenter leurs revenus, la productivité, le savoir et ainsi de participer à la croissance' en tant que garantie de l'amélioration des vies des personnes, d'accès égal aux opportunités et de favorisation de la distribution de la richesse (World Bank 2009, 77 cité par Barca et al., 2012, p. 135). Ceci marque un changement de direction idéologique de la Banque Mondiale par rapport à celle prise précédemment.

Le rapport estime que les politiques spatialement aveugles constituent l'approche la plus efficace et que les interventions territoriales devraient se concentrer sur les problèmes de densité, de distance et de division' (The World Bank 2009, 23). Concernant les pays en développement, la Banque Mondiale considère que la migration vers les grandes villes est le meilleur moyen d'accélérer la croissance économique, par la génération d'emploi et en maximisant le bien-être.



Selon Harvey (2015, 67, 69), le rapport WB essaie de démontrer que l'application de la recette économique néolibérale au processus urbain est le meilleur moyen de soutenir l'accumulation de capital 'préférant manifestement le capital spéculatif aux hommes', dans la mesure où il nécessite d'exclure l'État de la régulation foncière et immobilière, de minimiser la planification urbaine, régionale et spatiale, le tout, au nom de la justice sociale.

***Pour l'OCDE, l'agglomération est au centre d'une politique de cohésion Européenne***

L'OCDE défend que les sources géographiques de croissance économique sont variées si le potentiel de développement existe dans une diversité d'endroits en dehors des noyaux économiques et valorise le rôle du réseau de villes moyennes et petites pour le développement économique européen (OCDE 2012 cité par Barca et al., 2012).

Le rapport Sapir de 2004, 'An Agenda for a Growing Europe' plaide également pour des politiques non territoriales et la réforme institutionnelle en dirigeant les politiques de l'UE vers le sectoriel et la spécificité du savoir. Afin de promouvoir la convergence intra-européenne et une politique de cohésion, le rapport Sapir conseille de cibler les pays européens en ascension, souligne que simultanément à la mise à disposition des fonds devrait avoir lieu une réforme institutionnelle et de la gouvernance, notamment dans ses nouveaux pays en ascension et qu'en parallèle, une politique additionnelle fondée sur le développement sectoriel de la performance, la technologie, le savoir-faire 'know-how', la communication et l'information, seraient à mettre en place (Barca et al., 2012).

Selon Barca (2009, 2012), malgré la direction de politique de développement partagée, il existe de grandes différences entre les deux rapports. Premièrement, le Rapport Sapir ne formalise aucune recommandation sur la croissance urbaine, alors que celle-ci constitue le thème majeur du 'World Development Report' de 2009 ; deuxièmement, le rapport Sapir soutient l'attribution de fonds destinés à des territoires moins développés, alors que celle-ci serait à éviter selon le rapport de 2009 ; troisièmement, le rapport Sapir met l'accent sur le développement du secteur de la technologie, alors que le rapport de WB de 2009 n'y fait aucune référence. Toutefois, les efforts de cohésion territoriale de la politique de développement régional de l'UE ne sont pas sans critique.

**2.1.2 L'APPROCHE AXÉE SUR LE TERRITOIRE, DITE 'PLACE-BASED'**

***Le facteur spatial, condition de développement***

Le développement est un phénomène géographique profond et ne se révèle pas dans un vide spatial dépourvu d'attachement géographique ou contextuel (Pike, Rodríguez-Pose, et Tomaney 2007). Par ailleurs, selon Harvey (2015, p. 66) il est évident que le rapport 2009 de la Banque Mondiale

accordait une vraie place à la géographie économique de l'urbain, dont l'objectif était 'd'explorer l'influence de la géographie sur l'opportunité économique', 'faisant de l'espace et de la localisation, des éléments fondamentaux de cette politique'.

Il a été considéré que favoriser le développement social du quartier et la participation de la population ne pourraient pas, à eux seuls, faire évoluer un quartier que souffre d'un déficit constructif et que, dans ce contexte, l'action publique devrait encourager avec le développement de services, d'emplois et favoriser la mixité. Ainsi, la politique ciblée sur les 'individus' donne lieu à la politique ciblée sur les 'lieux' témoignant le passage de la 'question sociale' à la 'question urbaine', de la politique 'de la ville' à la politique 'pour la ville' (Donzelot, 2006b).

La globalisation et les politiques 'one-size-fits-all' (Storper 1997) ont attiré l'attention sur la composante du territoire, trop souvent négligée rendant les localités et leurs interactions plus importantes pour la croissance et la prospérité économique (Barca et al., 2012). De multiples chercheurs soulignent l'importance de l'approche 'place-based' afin de garantir la création de politiques de développement adaptées et intégrées.

Le facteur spatial devient la condition nécessaire aux politiques de développement. Pour la politique régionale, la justification territoriale 'place-based' est ancrée dans l'économie géographique des politiques publiques afin de respecter, de façon intégrée, une sensibilité au contexte, aux besoins et au potentiel de développement de différents types de territoire (Farole et al, 2011 cité par Mendez, 2013, p. 642).

### ***Le territoire, une stratégie politique***

Les politiques territoriales de développement, présentent deux principales composantes : le contexte géographique et le savoir. Le contexte géographique est défini par les caractéristiques sociales, institutionnelles et culturelles prises en compte dans l'approche territoriale. Le savoir permet l'interaction entre les groupes locaux et les élites extérieurs impliquées dans les politiques de développement.

Le territoire et ses frontières peuvent être utilisés pour influencer la politique. En légitimant les frontières territoriales de l'action politique et en définissant l'éligibilité des acteurs ; le territoire peut être vu non seulement comme stratégie politique pour reformuler les relations territoriales mais aussi en tant que parti pris fondamental pour la gouvernance multi-niveaux (Mendez, 2013).

### ***Le territoire en tant que construction social***

La signification de territoire va au-delà de la définition d'espace. Le territoire est lié à une identité sociale et culturelle fortement ancrée à la 'terre' en tant que construction de l'imagination collective, alors que la notion d'espace suit une logique fonctionnelle (Faludi, 2007). Le modèle européen de société, et plus particulièrement le français, est très ancrée dans la spécificité contextuelle, historique, géographique et territoriale, depuis de longues générations.

Le processus social de développement local et régional est nécessairement spatial et requiert une appréciation des concepts d'espace, de territoire, de lieu et d'échelle (Hudson 2007; Swyngedouw, 1997 cité par Pike et al., 2007).

L'espace est le facteur qui est à la fois le motif et la raison de la croissance économique et non seulement le réceptacle, ou une manifestation de ses conséquences (Scott & Storper, 2003). Pike et al. (2016) souligne la variété de formes d'agglomération, la dépendance des secteurs et circonstances locales, du contexte historique et spatial et leur rôle dans l'évolution économique régionale. Le facteur spatial modèle le potentiel de développement non seulement dans le territoire d'action mais aussi par les externalités qu'il est capable de générer.

À la notion d'espace est également inhérente la notion de temps, d'autant plus mise en valeur par la rapidité des transformations et des événements dont la mutabilité demande des formes de développement de plus flexibles et diversifiées.

### ***Le potentiel territorial économique***

L'économie de l'agglomération fournit une lecture des modèles de développement local et régional au même titre que plusieurs territoires périphériques ou intermédiaires jouent un rôle important dans le potentiel de croissance et peuvent contribuer fortement à la croissance nationale (Pike, Rodríguez-Pose, et Tomaney 2016, 5 traduction par l'auteur). La santé économique est liée aux caractéristiques uniques et spécifiques d'un lieu et à sa spécificité institutionnelle (Storper 1997 ; Barca 2012) car celle-ci détermine sa capacité de mettre en œuvre son potentiel de développement.

L'urbain est un lieu de production ; le développement d'entreprises et d'industries se traduit en développement régional ; les individus suivent l'emploi, non le contraire, et la spécialisation est devenue la force motrice du développement économique (Storper, 2014).

Le rapport indépendant 'An Agenda for a Reformed Cohesion Policy' (Barca, 2009) défend la recherche de solutions au sous-développement et à l'exclusion sociale dominant toute l'Europe n'est possible que par des politiques territoriales et par une reformulation institutionnelle. En effet, le

rapport associe le sous-développement d'un lieu au manque de capacité ou de volonté de son élite locale ou à l'effet de centrifugation de certaines agglomérations, localisées ailleurs, promu par des interventions publiques.

Le rapport de l'OCDE (2009) stipule également que l'objectif est de parvenir à la croissance dans toutes les régions, car toutes les régions présentent un potentiel de développement et de croissance et que, pour atteindre cet objectif, les politiques territoriales de développement devraient souligner les opportunités de croissance par les caractéristiques individuelles de l'espace et par la création de synergies entre elles au détriment des approches de développement dites 'business as usual' (Barca et al., 2012). Ce type d'intervention territoriale fondée sur la coordination des provisions d'infrastructures, avec la scolarité, le développement d'affaires, la promotion de l'innovation, sont le moyen d'atteindre, d'une part, un meilleur développement local et, d'autre part, une meilleure croissance globale (OCDE, 2009a, 2009b, cité par Barca et al., 2012).

Ainsi, la réponse aux problèmes de développement est fondée sur la promotion de politiques intégrées pour chaque territoire, avec spéciale attention aux villes, aux villes-régions et aux régions (Barca, 2009; OECD 2009a,b citée par Barca et al., 2012). Une fois de plus, il est souligné le rôle des gouvernements locaux, régionaux et des institutions en tant qu'acteurs clé du processus pour atteindre un développement durable.

## **2.2 L'EUROPE TERRITORIALE ET INSTITUTIONNELLE : ATTRACTIVITE ET/OU COHESION**

### **2.2.1 LA COHESION ET L'INTEGRATION SOCIALE DE PLUS EN PLUS NECESSAIRES**

#### ***L'éloignement des principes de cohésion de 1988***

Dans les années 90, la politique territoriale et les principes de la réforme de 1988 ont été menacés par l'agenda néolibéral, qui modifie les priorités de l'UE au bénéfice de la réaffirmation nationale. L'affaiblissement de l'approche intégrée et du contrôle de la commission de l'UE semblent évidents. Les décisions concernant le contenu du programme ont été graduellement retournées aux états membres, notamment par l'Agenda Lisbonne<sup>2</sup>, d'une part, les éloignant des objectifs de développement régional à long terme de la politique de cohésion de l'UE, et d'autre part, priorisant la compétitivité, la croissance économique à court terme, à travers une dépense accélérée qui fait disparaître la dimension sociale et territoriale (Mendez 2013, 644).

---

<sup>2</sup> Axe de la politique économique de développement de l'UE, par ses 15 états membres accordé en mars 2000 à Lisbonne, pour la période 2000-2010.

### ***La Constitution Européenne pour la cohésion***

Le traité de la Constitution Européenne pour la cohésion territoriale, est sensé prendre en compte la complémentarité des objectifs de cohésion économique et sociale, ainsi qu'un développement harmonieux et équilibré permettant la réduction des inégalités.

Un développement soutenable, durable et équilibré invoqué par le sous-titre du 'European Spatial Development Perspective' (ESDP) et 'l'agenda territorial', est traduit par un maillage polycentrique qui offre quelque chose à tous : l'intégration globale économique des grandes zones et des zones périphériques au travers des stratégies de développement spatial transnational (CEC 1999 cité par Faludi, 2007, p. 668).

La charte de Leipzig (2007) sur la ville européenne durable, signée par les 27 ministres membres de l'UE met en évidence une politique d'aménagement du territoire intégrée, avec une plus grande prise en compte de la dimension territoriale et urbaine des politiques communautaires. Les termes employés sont sans équivoque : 'Nous voulons créer les bases pour une nouvelle politique de la ville en Europe. Pour cette raison, nous avons besoin d'un modèle de développement urbain intégré. Il devra tenir compte aussi bien de la participation des habitants dans la planification urbaine que d'une meilleure coordination des investissements publics et privés pour et dans les villes.'

Toutefois, la stratégie de l'ESDP laisse indéfini l'emplacement des zones à développer. Cet oubli a eu pour conséquence un différentiel et une fragmentation territoriale dans les zones où les opportunités de stimulation de la croissance ne sont pas saisies. Ceci a été généré par une transformation au sein de l'UE souhaitant que la politique territoriale en faveur de la cohésion évolue en fonction de la méthode communautaire et non selon la méthode de coordination ouverte (MCO), en raison d'une très mauvaise publicité des rapports Sapir 2004 et de la 'Commission of the European Communities' (CEC) 2004 (Faludi, 2007).

## **2.2.2 L'INTEGRATION ECONOMIQUE PAR LE TERRITOIRE**

### ***L'espoir d'un retour vers des principes territoriaux intégrés***

Suite au rapport de Barca de 2009<sup>3</sup>, pour la première fois depuis la réforme de 1988, un changement significatif a lieu au sein de la politique de cohésion de l'UE – le retour vers les principes territoriaux et intégralistes. Fondées sur les principes de la réforme de 1988, de nouvelles perspectives idéologiques de la politique émergent. Ces perspectives ambitionnent de prendre en compte tout à la fois les idées économiques, les valeurs sociales et les intérêts politiques. La réforme avait

---

<sup>3</sup> Une étude indépendante demandée par le commissaire Hubert, en 2007.

institutionnalisé les principes de programme intégré et de partenariat afin d'unifier le régional, le social et les fonds ruraux dans un même cadre, d'une part, en associant les objectifs à des programmes opérationnels multi-annuels et multi-subventionnés et, d'autre part, en impliquant les acteurs sous-nationaux et la Commission Européenne dans la création et la réalisation de programmes et initiatives 'botom-up' (Mendez, 2013).

Afin de reconnecter les politiques avec ses principes fondamentaux, une transformation vers un discours plus territorial 'place-based' est envisagé par la réforme de la politique de cohésion de l'UE (European Commission 2010).

L'approche territoriale reformule l'objectif clé en agissant sur les lieux possédant un potentiel sous exploité, sur la spécificité locale et régionale et leur complémentarité. Par ailleurs, une des initiatives majeures consiste à intervenir sur les frontières spatiales afin de répondre aux besoins fonctionnels des espaces à différentes échelles, et non sur les frontières prédéfinies administrativement ou politiquement (Mendez, 2013, p. 644).

#### ***Le potentiel du réseau d'échelles, de diversité territoriale et l'effet de synergie***

Le différentiel de croissance entre la 'ville globale' où se concentre le capital, et les autres villes pose problème (Couch, Sykes, & Börstinghaus, 2011, p. 12).

L'approche territoriale prône que l'interaction entre les institutions et la géographie est essentiel au développement et requiert la prise en compte de la spécificité locale et du contexte régional. Ainsi, les villes-région, les villes moyennes, un ensemble de petites villes et même les zones rurales ont le potentiel de contribuer à la croissance économique grâce au développement d'une diversité de densités et de spécificités, en tant que système économique urbain global (Barca et al., 2012). Le principe de réseau a pour objectif d'explorer le potentiel de synergie entre les diverses échelles territoriales.

Puisque que le développement peut être obtenu grâce à plusieurs paramètres et arrangements, et que des systèmes urbains moins hiérarchisés peuvent être plus facilement gouvernables que ceux des méga-villes au sommet, construire sur cette base, tel que le propose l'approche territoriale, pourrait être bien plus constructif (Barca, Mccann, et Rodríguez-Pose 2012, 142 traduction par l'auteure).

Le potentiel économique des villes moyennes et les petites villes européennes est très important, même si les méga-villes-région participent activement à la production économique. L'application de ce système de diversité d'échelles territoriales villes-régions, régions, villes, province a créé une dynamique économique beaucoup plus avantageuse. Comme démontré par l'OCDE (2012), les

régions de dont la ruralité était prédominante ont connu une croissance plus rapide entre 1995 et 2007 que la plupart des grandes villes et même que leur région.

### 2.2.3 LA RECHERCHE DE SYNERGIE ENTRE ECONOMIQUE ET COHESION TERRITORIALE

#### *Le rapport entre la cohésion et l'institutionnalisation*

L'approche territoriale a joué un rôle très important dans la reformulation du langage, de la pensée, et des propositions législatives concernant la réforme de la politique de cohésion européenne, notamment en ce qui concerne les principes territoriaux d'intégration et la réaffirmation du contrôle de la commission sur le programme (Mendez, 2013).

L'Union Européenne est un exemple de la manière dont le contexte et l'institutionnalisation influencent le développement, et génèrent de multiples formes, échelles et hiérarchies d'urbanisation. 'De par cette variété institutionnelle, légale, géographique, politique spécifique appliquée à un lieu et son contexte surgissent différents enjeux et opportunités à développer et à prendre en compte par la politique de développement' (Barca, Mccann, et Rodríguez-Pose 2012, 142 traduction par l'auteure).

Les pays appartenant à l'espace de l'Union Économique et Monétaire ont renoncé à une politique monétaire propre et, ainsi, ont renoncé à leur instrument clé de développement en faveur d'une intervention qui pourrait être qualifiée de spatialement aveugle. Désormais, le seul instrument de développement qui reste encore est l'indépendance fiscale.

Les interventions physiques territoriales intégrées ont prouvé leurs succès et le résultat est tangible et visible. L'UE est un exemple de l'émergence de l'approche territoriale internationale vers une croissante intégration économique entre états avec des niveaux de développement relativement similaires mais de contextes et caractéristiques sociales, institutionnelles et technologiques distinctes. Le résultat est un système urbain continental avec un rôle bien plus important pour des villes de taille petite et moyenne (Barca, Mccann, et Rodríguez-Pose 2012, 143).

La politique de cohésion territoriale de l'UE est fondée sur l'intégration des pays émergents du territoire Européen. L'incohérence réside dans la distribution des bénéfices qui est source d'inégalités. Malgré la mise en garde faite afin de supprimer les aides aux pays riches et aux régions du Rapport Sapir (2004) le partage du budget de l'UE destiné aux politiques de cohésion s'est maintenu dans la première décade du nouveau siècle alors que sa distribution est réalisée parmi un plus grand nombre de membres de l'union européenne (Mendez, 2013).

### ***L'hétérogénéité institutionnelle impactant le développement***

Les politiques territoriales, au moyen de l'interaction entre la géographie et les institutions, sont extrêmement importantes dans les pays en développement. L'histoire présente le contexte dans lequel le développement économique a lieu : avant la première guerre mondiale, les quinze plus grandes villes se situaient dans les huit pays les plus riches et les structures institutionnelles les plus développées étaient celles dominant le système de l'empire colonial avec un accès privilégié aux ressources et à la circulation de biens et personnes (Barca et al., 2012).

L'hétérogénéité institutionnelle de l'UE est représentée par les quinze états-membres (E-15) considérés de bonne constitution institutionnelle, par opposition aux douze autres (E-12) dont l'institutionnalisation est relativement faible. C'est sur cet écart de la géographie institutionnelle que les politiques territoriales de développement devraient intervenir.

Dans les pays émergents, les agglomérations urbaines jouent un rôle important dans la résolution de problèmes associés à la génération, à l'acquisition et à l'échange de savoir et de ressources mais surtout à la résolution de problèmes associés au mauvais fonctionnement des institutions locales, dont leur réforme est difficile en raison de l'enracinement long et profond des intérêts des élites politiques qui contrôlent les institutions (Barca, Mccann, et Rodríguez-Pose 2012, 142, traduction par l'auteure). L'institutionnalisation est le dispositif clé rendant possible la mise en oeuvre de la cohésion territoriale. L'UE semble maintenir son inertie envers l'approche territoriale intégrée, notamment en ce qui concerne le cadre légal nécessaire à sa mise en place. Les états membres deviennent les décisionnaires.

La mise en oeuvre des politiques est le résultat de négociations entre les états membres et la Commission Européenne. Les politiques, notamment la politique de développement régional, sont encadrées par les fondements juridiques de l'UE. En ce qui concerne les activités transnationales ou extérieures à la UE, les accords entre pays se formalisent par des traités et des conventions.

En Europe, les villes petites et moyennes ont l'avantage de posséder une très intense connectivité entre elles et l'expansion des villes capitales a été un important élément de croissance économique. L'hétérogénéité du système institutionnel, la particularité juridique, la diversité de l'occupation du sol et des systèmes de transports existants interfèrent sur la croissance.

Un marché dont la majorité des bénéfices du processus d'intégration revient à certains pays, alors que d'autres en subissent les effets néfastes, est politiquement incorrect et contre les principes de la cohésion sociale et territoriale inscrits dans les traités de l'UE (Barca et al., 2012).



Des multiples chemins et arrangements spatiaux sont possibles afin de parvenir au développement économique. La structure spatiale centrée sur les grandes concentrations urbaines est un modèle parmi tant d'autres. De plus, il est démontré que les structures alternatives peuvent offrir des opportunités de croissance équivalentes ou même supérieures, avec des bénéfices sociaux et des bénéfices distributifs (Barca, Mccann, et Rodríguez-Pose 2012, 146, traduction par l'auteure).

### ***Le développement durable et l'Europe 2020***

En 2007, le discours sur le développement durable et la régénération urbaine des villes européennes est rappelé par le ministre du développement urbain, engagé à promouvoir une organisation territoriale équilibrée autour d'une structure urbaine polycentrique sensée inclure des stratégies de renouvellement de l'environnement physique, des transports durables, du développement de l'économie locale, de l'éducation et de la formation dans des zones démunies (Urbact, 2007).

Cette direction a été réaffirmée par le support des nouveaux objectifs intitulés 'Europe 2020' fondés sur trois priorités : un développement axé sur le savoir et l'innovation ; une économie plus efficace, plus verte, plus compétitive et une croissance inclusive, de promotion de l'emploi, menant à une cohésion sociale et territoriale (Couch et al., 2011, p. 4).

### ***La narrative de la cohésion***

L'OCDE a dirigé l'approche territoriale et les politiques prescriptives. Plusieurs changements ont été observés, dont le déplacement des aides de provision pour la compensation des désavantages vers l'investissement pour les opportunités territoriales des régions et la transition des approches sectorielles vers des approches intersectorielles, impliquant une gouvernance et une coordination multi-niveaux entre les politiques et les acteurs (Mendez, 2013, p. 643). Au sein d'un concept de cohésion, l'approche territoriale de Barca (2009) propose une stratégie qui a pour ambition d'atteindre l'équilibre spatial, le développement intégré et la gouvernance inclusive, multi-niveau, tout en rendant possible la systématisation des idées préexistantes et la prescription d'un programme cohérent et adapté.

Toutefois, selon Mendez (2013), post les rapports Barca de 2009 et 2012, les propositions de la commission sont peu cohérentes avec l'approche territorialisée probablement, d'une part, en raison des intérêts et tensions par rapport à la dimension territoriale de la cohésion et, d'autre part, en raison de la coordination, de la gouvernance et du financement des différents fonds de la politique de cohésion et de leur relation avec l'Agenda Europe 2020 qui soutient plutôt la croissance 'smart', 'durable' et 'inclusive'.

Les propos concernant l'objectif de redistribution sont remplacés par les objectifs d'investissement dans la croissance et la création de l'emploi pour toutes les régions, réduisant les propos de Barca (2009; 2012) à un discours de parade dans les propos de l'Europe 2020 (Commission Européenne 2011b cité par Mendez, 2013). Au sein de l'UE, l'approche néolibérale semble avoir pris de l'ampleur grâce à une gouvernance économique renforcée et à la révision budgétaire au prétexte d'un contexte de 'crise économique'. La Commission Européenne, d'une part, maintient la distribution des ressources budgétaires aux états-régions développés et, d'autre part, étale les mêmes ressources à un plus grand nombre d'États.

## **2.3 L'APPROCHE NEOLIBERALE DES POLITIQUES URBAINES**

### *Les politiques urbaines et leur nature variée*

Les politiques urbaines peuvent être entendues comme un ensemble d'initiatives du secteur public visant à solutionner les problèmes et à prendre en compte les enjeux des agglomérations tout en exploitant les interrelations entre l'État, la société, le territoire et l'orientation que ces relations peuvent prendre (Cochrane, 2007).

Dans un contexte de diversité idéologique en perpétuelle évolution, il est possible d'identifier la caractéristique la plus consensuelle des programmes et stratégies des politiques urbaines : sa composante spatiale - le territoire - et son incidence urbaine (van der Berg, Braun, & van der Meer, 2007).

Comme exposé précédemment, de multiples chercheurs soulignent que le territoire est la caractéristique la plus distinctive des initiatives de 'politique urbaine' par opposition à la 'politique distributive' indépendante de l'espace (Cochrane, 2007). La prise en compte du contexte et du facteur temps permet aux politiques urbaines de mieux comprendre l'interaction des problèmes et de mieux adapter les initiatives.

Le territoire permet d'aborder les trois types d'objectifs des politiques urbaines identifiés précédemment : la compétitivité urbaine, la cohésion sociale et territoriale et le réseau multi-échelles de l'agglomération urbaine. Les politiques urbaines peuvent être axées sur des domaines divers : le rôle des agglomérations dans les dynamiques de développement vers la qualité et l'attractivité urbaine ; les problèmes d'érosion sociale et de dégradation urbaine et ; en faveur de la 'sustainability', durabilité, du système urbain. La nature des problèmes, le contexte, le lieu dans le temps peuvent justifier de mise en place d'une certaine typologie de politiques par rapport à d'autres.

### 2.3.1 LA NOUVELLE STRATEGIE DES POLITIQUES URBAINES

#### *L'urbain niche de revitalisation*

Gouvernements et économies cherchent désespérément de nouvelles niches de revitalisation.

Le raisonnement est fondé sur l'idée qu'une ville plaisante est celle où le libre marché opère et où le constant investissement privé génère une dynamique de régénération qui s'autoalimente (Dormois, Pinson, & Reignier, 2005).

Annoncé comme présage d'une nouvelle ère de prospérité par certains, et dénoncé par d'autres comme source de polarisation et marginalisation sociale, l'urbain est devenu l'espace par excellence d'adoption des transformations politiques-économiques-sociales ; de la nouvelle politique urbaine dont les formes conventionnelles et traditionnelles devraient donner place à une nouvelle et visionnaire urbanité afin de faire face à l'ordre libéral imposé et de repositionner la ville dans le cercle des grandes villes (Swyngedouw, Moulaert, & Rodríguez, 2002).

Les nouvelles politiques urbaines cherchent, d'une part, à ce que l'intervention de l'État soit éloignée de la régulation des marchés de monopole et, d'autre part, à canaliser les ressources de l'État vers des infrastructures physiques, géographiques et sociales, qui financent et alimentent les nouvelles formes de cumulation de capital par l'approvisionnement de structures territoriales, et qui vont accélérer la circulation de capital et les inhérentes opérations de forces du marché (Swyngedouw et al., 2002).

La néolibéralisation des politiques urbaines a créé la nécessité de la compétitivité et de l'affluence des classes sociales éduqués au détriment des objectifs redistributifs (Pinson & Journel, 2016, p. 3).

La nouvelle politique économique, cherchant à encourager l'investissement privé, le dérèglement et la privatisation, réduit le rôle de l'État et laisse l'initiative économique aux acteurs investisseurs tels que les entreprises privées et les banques. Il en résulte une nouvelle politique urbaine créée pour restaurer la vitalité économique locale des villes.

Le degré selon les cas, l'État se retire des politiques de redistribution de couverture sociale inclusive, de la provision des services directs, des interventions d'orientation keynésienne<sup>4</sup> et les remplace

---

<sup>4</sup> La théorie keynésienne intervient à un moment de mise en œuvre de nouvelles approches du gouvernement, et plus largement de l'État. De cette rencontre naît ce qu'on appelle le keynésianisme dont le contenu peut différer selon l'approche qu'en ont les gouvernements nationaux. Pour les keynésiens, les marchés laissés à eux-mêmes ne conduisent pas forcément à l'optimum économique. En outre, l'État a un rôle à jouer dans le domaine économique notamment dans le cadre de politique de relance. Toutefois, l'importance de ce rôle varie avec les courants keynésiens et avec les traditions étatiques des différents pays.

par des politiques sociales spatiales délimitées, par la promotion indirecte de l'entrepreneuriat, par l'investissement dans des partenariats afin d'orienter les politiques vers une économie de marché, de promotion économique et de restructuration compétitive, présentée en tant qu'opportunité pour le changement des fonctions économiques et pour la création de nouveaux emplois (Swyngedouw et al., 2002).

En France, la néolibéralisation ne signifie pas la disparition de l'État mais plutôt la modification de la cible d'intervention de l'État, de la redistribution et de la socialisation au travers de la promotion du libre marché. Le néolibéralisme a modifié l'objet des dispositifs de gouvernance et de projet urbain sans pour autant supprimer les institutions préexistantes, les objectifs et les paradigmes des politiques et les relations intergouvernementales (Pinson & Journel, 2016, p. 4). Gilles Pinson (2016) considère que la promotion des mécanismes de marché dans le processus de la politique urbaine est indéniable, et déclare que ce phénomène ne se réduit pas qu'aux effets de la néolibéralisation mais également au résultat du processus de rationalisation au sein d'organisations ou de professions, de la transformation de l'État-providence et de la réévaluation des moyens pour atteindre des objectifs de redistribution.

Indépendamment de l'échelle, de la configuration ou du caractère, la dynamique du capital produit une forte et perturbante inégalité spatiale (Moulaert, Swyngedouw, & Rodriguez, 2001). La politique néolibérale semble avoir contribué à la croissance des inégalités sociales au sein de la communauté, des villes, des régions et avoir généré des rapports disproportionnés au sein des relations socio-spatiales.

### ***La mise en évidence de l'injustice sociale du capitalisme financier***

Dans le domaine des études urbaines, la critique s'est énormément concentrée sur la théorie de la crise et sur son dialecte avec le développement urbain et régional. Cependant, malgré le fait que la transition vers la néolibéralisation urbaine trouve son origine dans le cadre d'une crise-centralisée, la notion de crise a cessé d'être concentrée uniquement sur les aspects d'expansion de la politique du développement, de la croissance économique urbaine, ses inégalités socio-spatiales et l'accent sur l'entrepreneuriat, pour revenir sur les raisons liées aux phases négatives et processus de stagnation économique, récession et manque de croissance (Rossi, 2013).

Pendant les dernières années, la défaillance des 'subprimes', la chute de crédit de 2008 et la subséquente récession économique globale ont déclenché un intérêt renouvelé pour la dimension

urbaine de l'économie, telle que théorisée dans les années 70, dans laquelle la ville capitaliste joue le rôle de stratégie spatiale qui soumet la vie à la violence du capitalisme financier (Rossi, 2013).

La crise doit être interprétée en tant que manifestation critique du capitalisme biopolitique qui incorpore non seulement les relations sociales mais la vie elle-même, sous mode d'accumulation, production et reproduction (Hardt & Negri, 2000 cité par; Rossi, 2013, p. 1068), en d'autres mots, la crise économique a montré combien le néolibéralisme a grandi au sein de l'environnement urbain et a dépouillé la vie de ses résidents en l'incorporant dans le mécanisme de reproduction dans les circuits d'accumulation de capital par le financement.

Depuis le déclin du Keynésien la ville n'est plus l'espace de médiation entre acteurs ni local de redistribution des budgets publics (Castells, 1977 cité par; Rossi, 2013, p. 1068).

### ***L'endettement comme forme d'économie***

L'endettement de la société a été activement encouragé par la législation au niveau national et 'dans ce contexte, le capitalisme contemporain a prouvé être capable de transformer la vie humaine en source de profit : la socialisation du crédit de l'économie capitaliste' (Rossi, 2013, p. 1068). La société de la consommation et de la construction urbaine en tant que stratégie pour mener une économie, n'est pas nouvelle. En France, pendant le XIXème siècle, le capitalisme et le système financier des politiques urbaines est implanté en détriment de la justice sociale<sup>5</sup> (Billon, Chaudun, Pinon, & Des Cars, 2011; Chaudun, 2013).

La construction d'une société de consommation a permis l'expansion du crédit, notamment le financement des économies et les technologies qui permettent une meilleure circulation de biens, notamment l'internet, ont été les facteurs clé derrière l'expansion du crédit et de sa socialisation au travers de l'inclusion financière des plus nombreux : les consommateurs de moyen et faible revenus (Rossi, 2013).

### ***Le discours sur le logement***

Avec la chute du Keynésianisme, les gouvernements néolibéraux ont revitalisé l'idéal capitaliste de la société propriétaire par une législation de financement de l'accès à la propriété et par une

---

<sup>5</sup> Dans le XIXème siècle, Napoléon III, le ministre de Persigny et le préfet de la Seine Haussmann, ont mené une réforme territoriale, économique, législative et urbaine responsable de maintes injustices sociales, toujours présentes.

règlementation de l'occupation du sol. Les dirigeants néolibéraux, parmi lesquels George W. Bush en 2004 et Nicolas Sarkozy en 2006, ont promu la politique d'accès à la propriété et les projets 'exceptionnels' en tant que pilier de la politique économique – fondée sur une stratégie de marché qui permettait de remplir le vide laissé par la crise fiscale de l'ère Keynésienne des années 70 – tout en l'annonçant comme une réponse à la demande de justice sociale et au droit à un logement (Rossi, 2013).

Les pays les plus touchés par la récession économique sont ceux où le taux d'accès à la propriété est élevé : en 2010 l'Italie, l'Irlande, l'Espagne et le Royaume Uni présentent 72%, 73%, 83% et 70% de propriétaires occupant le logement, alors que au sein des économies stables de l'Allemagne elle ne représente que 53%, la plus faible de l'Europe (Eurostat & European Commission, 2012 cité par ; Rossi, 2013).

L'expansion de l'accès à la propriété du logement a continué au travers une législation permissive : les créiteurs prédateurs, la dérégulation du financement et de la réglementation de l'occupation du sol urbain. Ceci a eu des impacts sévères sur l'environnement. Même si l'accès à la propriété est principal, le financement de la société atteint également les produits de consommation néolibérales : le transport, l'alimentation, les loisirs, que Rossi (2013) a appelé de 'commodités'.

Les politiques constructives sont fondées sur le triptyque instrumental Diagnostic-Projet-Contrat en introduisant des démarches plus ouvertes, horizontales et itératives au sein des politiques d'aménagement et d'équipement (Pinson, 2009).

### 2.3.2 LE NOUVEAU DISPOSITIF : LE PROJET EXCEPTIONNEL POUR STIMULER LA CROISSANCE

#### *Les projets exceptionnels de grande échelle*

Au début du nouveau siècle, les grandes villes avaient transféré leur base économique de grande dépendance du port maritime vers la finance, les services, le tourisme et des industries créatives. Il en a résulté la croissance de bureaux, d'espaces de loisirs et de quartiers de logement de luxe au fur et à mesure que les activités industrielles étaient désaffectées. Les structures situées le long des berges sont recyclés et de nouveaux espaces de glamour, souvent dessinés par des architectes de renom mondial, se transforment en label de succès économique (Fainstein, 2008).

Les projets urbains de grande échelle et spatialement délimités sont souvent présentés par des initiatives de marché, qui ont remplacé l'urbanisme réglementaire, devenant la stratégie principale d'intervention pour stimuler la croissance économique et organiser l'innovation (Swyngedouw et al., 2002). Les acteurs locaux argumentent que pour fixer le capital liquide de l'économie globale, il est

nécessaire d'investir dans les projets de grande échelle ou de gentrifier les centres urbains (González, 2006, p. 842).

Le plan de l'urbanisme, instrument classique de la politique urbaine de l'ère fordiste est ainsi remplacé par des projets emblématiques, image d'innovation et créativité. Cette forme fragmentée d'intervention va de pair avec un style d'urbanisme éclectique très attentif à l'esthétique, au design et au détail, destiné à capter un segment précis de la société. Symbole d'une métropole revitalisée, ces projets exceptionnels véhiculent une forte image d'innovation, de créativité et de succès.

Dans un contexte européen de consolidation d'une idéologie néolibérale et de libre-marché, géographiquement inégal et politiquement contestable, dans lequel émergent de nouveaux régimes de gouvernance urbaine, les projets de développement urbain (PDU) reflètent ces pressions globales et incorporent les transformations des systèmes de régulation et gouvernance (Swyngedouw et al., 2002). Alors commence la production de nouveaux complexes urbains en tant que prémisses de vitalité pour la ville, complexes capables de générer de la croissance future et d'attirer de l'investissement de capital. Ces projets sont les déclencheurs de mutations impactant toutes les échelles, locale, régionale, nationale, européenne et globale.

### ***L'importance du design***

Un des objectifs importants des projets exceptionnels et iconiques consiste à convaincre les citoyens des vertus des stratégies compétitives (Hubbard 1996 cité par Vento, 2016, p. 72). Les grands projets urbains sont présentés au public comme étant la représentation du développement, de l'image de la croissance économique grâce à leur image architecturale iconique, fondée sur l'idée de société harmonieuse. L'attention portée aux problèmes sociaux et économiques est ainsi détournée (Vento, 2016, p. 72).

Le design des espaces publics occupe un rôle central au sein de la politique de renaissance urbaine, sous-jacent à l'idée que l'espace 'bien dessiné' encourage le civisme et des relations sociales saines, influençant positivement les résidents et les investisseurs potentiels (Bannister et al., 2006 cité par Colomb, 2007, p. 12).

Le modèle esthétique va de pair avec l'objectif de fixation, d'une part, d'un certain groupe socio-économique de jeunes professionnels urbains, célibataires ou sans enfants avec des revenus confortables et un capital culturel et social élevé et, d'autre part, d'une classe moyenne, en tant que stratégie d'attaque contre la concentration de la pauvreté dans le centre-ville. Toutefois, paradoxalement, elle empêche la constitution de la classe moyenne ce qui déclenche de fortes implications dans le processus (Lees, 2008).

Divers chercheurs ont également signalé l'intime rapport entre le redesign des espaces publics des centres-villes et le contrôle social sélectif. Le design urbain, fondé sur l'hypothèse d'un lien positif entre la forme urbaine et les comportements sociaux, peut également devenir source de négligence des facteurs structuraux économique et sociaux (Raco, 2003, 244 cité par Colomb, 2007, p. 13).

### ***L'objectif des PDU : recettes fiscales et taxes foncières***

À travers la réorganisation socio-spatiale et économique de l'espace métropolitain, les PDU ont pour objectif l'obtention d'un rendement social et économique plus élevé grâce à la production d'activités rentables, à la revalorisation du foncier urbain et à la création de recettes fiscales locales.

La rentabilité de l'économie de marché est le nouvel ordre des PDU. Selon Fainstein (2008), il n'existe que trois moyens de générer de la rentabilité économique : les résidences de luxe et les hôtels, les tours de bureaux de grand apparat et les centres commerciaux.

En parallèle, les grandes villes – devant faire face à la hausse des prix du logement et à l'intégration de la construction de logements dans les nouveaux projets – réclament la composante habitation comme mesure d'équité (Fainstein, 2008).

Comme le secteur des services financiers draine de grands volumes financiers et des ressources d'investissement, via les transactions spéculatives échappant au contrôle gouvernemental et générant très peu de rendement fiscal. La réévaluation du foncier reste un des derniers moyens disponibles pour augmenter les recettes des gouvernements locaux (Swyngedouw et al., 2002).

### ***Les bénéfices économiques du secteur privé garantis par l'État***

Les initiatives publiques-publiques ou publiques-privées retravaillent le tissu urbain visant la production de rentes foncières bien plus élevées que celles existantes. L'application de capital et d'investissement dans la production de l'environnement construit réévalue la valeur foncière et l'environnement construit, dont les bénéfices sont en grande partie récoltés par le secteur privé (Swyngedouw et al., 2002).

En Europe, dans une époque de rigueur fiscale, la disponibilité de fonds privés permettait aux gouvernements de poursuivre la régénération et en échange ces gouvernements partageaient le contrôle des projets et choisissait des schémas économiquement rentables, ce qui s'est traduit par la construction de tours modernes de bureaux et de logements de luxe (Fainstein, 2008).

L'État peut contribuer au programme social, éducatif, par l'approvisionnement de l'infrastructure basique. Dans la plupart des cas, l'État est sans doute un des principaux acteurs car, non seulement,



il accepte les projets mais, de surcroît, il en assume les risques et, selon les cas, couvre les occurrences de déficit. Alors que dans le passé le rendement social légitimait ces pratiques, la participation de l'État est maintenant cachée derrière un masque créatif de fonds via des institutions quasi-gouvernementales ou via un mélange d'institutions publiques privées.

Les mégaprojets, peuvent dans certains cas être considérés comme des outils des modes de gouvernance néolibérale, post-démocratique (Swyngedouw, 2010).

### 2.3.3 LA STRATEGIE INSTITUTIONNELLE GOUVERNEMENTALE

#### *La gouvernance*

Le basculement de la notion gouvernement vers la notion de gouvernance englobe la participation du secteur privé au moyen d'un leadership privé ou de partenariats publics-privés (PPP), le modèle d'organisation préféré de l'approche néolibérale pour la livraison de projets de renouvellement urbain.

Au sein d'une démarche socio-démocratique, la dominance du néolibéralisme et de la compétitivité ont empêché une orientation gouvernementale plus forte envers des engagements et des objectifs équitables. En effet, il appartient au secteur public de demander plus aux développeurs privés et de contribuer aux avantages sociaux. La forte présence de logements abordables dans les opérations de renouvellement urbain en constitue un exemple (Fainstein, 2008).

Le nouveau régime apporte de nouveaux dispositifs, de nouvelles démarches et de nouvelles institutions.

#### *Les partenariats dans l'articulation et la négociation des intérêts entre les différents acteurs*

Fondée sur de nouvelles institutions, les nouveaux acteurs de gouvernance urbaine bâtissent un nouveau système interactif dans lequel les différents acteurs publics, semi-publics et privés négocient leurs intérêts.

Indépendamment de la diversité des formes de gouvernance urbaine et malgré ses divers agendas, oscillant entre la croissance économique et l'amélioration des conditions sociales, la nature des 'project-based' projets fondés sur le lieu est accompagnée de nouvelles configurations institutionnelles (Swyngedouw et al., 2002).

Dans le passage de gouvernement à gouvernance, une nouvelle disposition articule les relations entre la société et l'État, redonne une définition de la 'citoyenneté' et donc une nouvelle définition de la nature de la démocratie elle-même (Swyngedouw, 2005). Ces nouvelles formes de gouvernance

promettent d'aboutir à de meilleurs services collectifs et à une plus forte portée vers l'inclusion des groupes sociaux. Toutefois, la réalité semble aller dans le sens inverse : l'autocratie de la gouvernance, l'exclusion des citoyens et le déficit démocratique de par l'imposition des forces de marché qui créent les règles du jeu (Swyngedouw, 2005).

La constitution de partenariats entre les acteurs publics, semi-publics et privés varie selon l'objectif de la stratégie urbaine et présente des caractéristiques, des structures et des modes de fonctionnement extrêmement divers. Ils peuvent être présents dans les initiatives de renouvellement urbain comme dans les interventions sur les quartiers sensibles, dans les programmes de revitalisation du centre-ville et au sein des projets exceptionnels de bureaux et logements privés désignés comme 'flagships' (Breda-Vazquez, Conceição, & Fernandes, 2009).

### ***Les nouvelles institutions***

Le nouveau régime de gouvernance urbaine requiert la subordination des structures du gouvernement vis-à-vis de nouvelles agences dotées d'un pouvoir de décision, de nouvelles compétences et responsabilités. Ces agences sont censées intégrer les objectifs de la politique néolibérale à travers de nouvelles recettes : la privatisation de la politique urbaine, l'emplacement du libre marché au centre de la dynamique de la régénération du centre-ville, la réduction du rôle du secteur public, plus concrètement, d'un 'dérangeant' gouvernement local (Stocker 1991 cité par Pinson & Journel, 2016, p. 5).

Au nom de la flexibilité, de l'efficacité et de l'articulation transparente entre le gouvernement et la société, les nouvelles institutions sont autonomes et agissent en tant que protagonistes et administratrices, le degré selon le cas, échappant aux autorités locales et régionales (Rodriguez, Swyngedouw, & Moulaert, 2003). Plusieurs institutions court-circuitent les permissions nécessaires aux politiques et aux projets urbains dont le règlement d'occupation du sol ou la permission pour construire. Ces agences sont supposées développer les mêmes méthodes que le secteur privé. Pinson (2016) a désigné ce processus de 'privatisation de la politique urbaine'.

Par un déficit d'application réglementaire et de transparence, ces institutions localisées révèlent un extraordinaire degré de sélectivité dans le choix des partenaires. La participation est rarement réglementée et opère à travers la cooptation et l'invitation, ce qui conditionne le type d'interventions, les aspirations, ainsi que la facture urbaine car certains groupes sont exclus du processus (Swyngedouw et al., 2002).

### ***Participation de la population***

Ces nouvelles institutions ne sont pas très favorables à la participation populaire ou à l'influence des groupes de la communauté locale et, par conséquent, restent souvent éloignées du contrôle démocratique afin d'éviter le débat social et politique concernant les chemins ou stratégies alternatives, état de fait souvent constaté à Bruxelles, Lisbonne, Bilbao, Londres (Swyngedouw et al., 2002).

Le secret et le contrôle de l'information suscitent de la contestation, malgré les justifications liées à la confidentialité commerciale et à l'impartialité technique. Seulement dans le cas d'une confrontation à la critique et à la protestation sociale, les formes d'organisation s'ajustent afin de maintenir la légitimité, une image de 'cohésion' sociale et un support politique suffisant.

Le débat démocratique sur le coût et les bénéfices des PDU ne sont pas, dans la plupart des cas, rendus publics (Swyngedouw, 2005), le transfert de fonds publics vers le privé n'est pas transparent et comme très peu de personnes sont directement affectées, il est difficile de mobiliser une opposition (Orueta & Fainstein, 2008).

Le transfert vers des structures managériales quasi-privées et la conséquente perte de contrôle public sur les décisions, ainsi que sur le processus de développement a été désigné de 'privatisation de la gouvernance et de l'aménagement' (Imrie et Thomas 1999 cité par Vento, 2016, p. 71).

## **2.4 L'APPROCHE TERRITORIALE INTEGREE DES POLITIQUES URBAINES**

### **2.4.1 LE CONTEXTE ET LA NATURE DU PROBLEME POUR DES POLITIQUES ADAPTEES**

Le principal objectif des politiques urbaines consiste à trouver des solutions face aux problèmes urbains. Le problème urbain détermine le grand enjeu des politiques, celui de combattre l'exclusion et la ségrégation croissantes identifiées dans une grande partie de villes de l'Ouest européen (Atkinson, 2000).

Au début du XXIème siècle règne un incontestable malaise au sein de la civilisation urbaine : insatisfaite sans toutefois réussir à quitter la critique et aller vers une autre pratique de la démocratie ; sans contester la désorganisation spatiale et la dispersion des activités quotidiennes car il devient exceptionnel de loger à proximité de son travail ; les relations sont disséminées et la population est dépendante des transports alors que la marche à pied apparaît comme un dysfonctionnement ; la population est abonnée au principe du 'cybercitadin' qui semble rendre tout accessible en un clin d'œil alors que le voisin d'à côté est ignoré (Paquot, 2013).

L'attractivité urbaine propose plus d'emplois et plus de touristes sont accueillis. Cette attractivité relègue les plus défavorisés dans les zones à bas loyer, les soumet à une dépendance totale aux transports et les contraint à y consacrer un budget plus lourd, et ainsi s'affirme la fracture sociale. Plusieurs facteurs urbains ont été déclencheurs de problèmes.

Moulaert (2009) fait état de plusieurs problèmes qui conduisent à la nécessité de mettre en œuvre des politiques urbaines intégrées, parmi ces problèmes on observe la fragmentation du potentiel social, les inégalités entre le capital économique et le capital symbolique et le manque de cohérence des politiques de développement, qui s'exprime par une absence d'intégration des diverses logiques d'action et des dynamiques institutionnelles nécessaires à cette intégration.

Les projets fondés sur une approche territoriale contextuelle et intégrée capable de générer des synergies entre les diverses échelles et politiques seront plus en mesure de faire face à la complexité des problèmes (Musterd & Ostendorf, 2008).

#### 2.4.2 LA STRATEGIE TERRITORIALE INTEGREE

Le développement territorial est fondé sur l'imbrication des dimensions sociales et politiques d'un territoire. L'intégration concerne plusieurs domaines : l'intégration des multiples politiques sectorielles et de divers secteurs d'intervention ; l'intégration sociale de double dimension, une sociale de production de liens et comportements d'appartenance, une socio-spatiale liée à la distribution de diverses typologies socio-économiques dans l'espace (Moulaert, 2009) ; l'intégration d'individus ou de groupes de la société civile et de l'économie locale dans l'organisation, dans la participation et dans les rapports de gouvernance, générant une sorte de démocratie locale (Le Galès, 2002).

##### ***L'intégration et ses synergies***

Une des principales mesures de la politique urbaine fondée sur l'approche territoriale intégrée est la coordination horizontale entre les différents domaines piliers des politiques : l'économie, le social et le physique.

Selon Musterd et Ostendorf (2008), l'approche intégrée se développe sur trois piliers principaux.

Le premier pilier est celui de l'emploi et de l'économie dont l'objectif consiste à dynamiser la vitalité de l'économie de la ville, notamment au sein des quartiers défavorisés. Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle très important et participent à la création de nouveaux emplois ; les

programmes de formation dans des secteurs prometteurs et l'encouragement de l'entrepreneuriat en font également partie.

Le second pilier est celui du développement physique. Il est fondé sur l'approvisionnement et l'amélioration de la qualité et de l'accès à un logement à proximité du lieu de travail et à l'environnement général de vie. Selon le débat international urbain économique, ce sont des mesures d'importance croissante qui consistent à revitaliser et à restructurer le marché du logement, à rénover de zones industrielles, à aménager et à planifier les espaces libres afin d'améliorer l'environnement physique et la société dans sa globalité.

Le troisième pilier est le pilier social. Il inclut non seulement l'approvisionnement de logements et d'emplois, la proximité de services, commerces et équipements scolaires et de cohésion sociale, enfin, l'amélioration des infrastructures sociales d'assistance à la santé, à la sécurité, à la qualité de vie et à la participation sociale.

L'idée principale est fondée sur la synergie créée par les investissements coordonnés et simultanés de chaque pilier et dans les bénéfices supplémentaires et les opportunités qui pourront en résulter. La constante du renouvellement urbain ou des politiques de restructuration urbaine est de cibler les sujets sociaux urbains par des politiques intégrées 'area-based' dans les quartiers sélectionnés.

Moulaert (2009) identifie deux autres piliers : la planification culturelle et la protection sociale et souligne qu'une telle quantité d'objectifs et de stratégies induit le besoin de les connecter à un principe structurant général car pour réaliser les ambitions du 'développement territorial intégré' (DTI) tous les piliers et les volets de l'approche intégrée doivent être liés. L'approche de 'développement territoriale intégré' (DTI) est fondée sur le contexte, la structure spatiale de l'économie, la culture locale, le rapport quartier-ville, le système socio-économique, les souhaits de la population, les possibilités offertes et les dispositifs mis à disposition (Moulaert, 2009).

### ***L'échelle d'intervention***

La politique de rénovation urbaine est caractérisée historiquement par une attention envers les projets de large échelle de la ville et les projets de petite échelle de quartier (Musterd & Ostendorf, 2008).

À la fin du XXème siècle, les corporations de développement stimulaient des opérations massives, dans des zones industriellement délaissées et n'étaient pas intéressées à se détourner de leur but premier par des consultations, par des partenariats complexes ou par une gouvernance inclusive car leur objectif premier consistait à développer l'attractivité du secteur privé et à atteindre des prix de vente élevés, plutôt que de se préoccuper de l'emploi pour les habitants locaux. Ce type d'aménagement paraît aujourd'hui obsolète (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 125).

Un projet urbain d'ampleur et complexité importante requiert une densité élevée, afin de justifier l'investissement et le risque à long terme, et il est très probable que n'importe quel projet qui réunit ces critères puisse sembler hors échelle par rapport à un contexte urbain de faible et moyenne hauteur/densité de construction ou d'ambiance de quartier (Fainstein, 2008).

Aujourd'hui, les initiatives des nouvelles politiques urbaines semblent avoir pour objectif l'intégration de diverses typologies et secteurs d'interventions dans une l'approche intégrée ciblant une échelle spatiale qui le permette.

L'intégration sociale possède deux dimensions : une sociale dans le sens où elle conduit à produire des connections entre les habitants au sein du quartier 'a sense of community' et une dimension spatiale concernant la distribution des typologies socio-économiques dans l'espace.

### ***La dimension sociale et l'échelle d'intégration***

Le problème de la ségrégation et de la fragmentation sociale est dangereux car le creusement de l'écart dont la population de plus bas revenus est victime risque de la séparer totalement de la société. A l'inverse, dans certains contextes, les hauts revenus sont également à l'origine de ségrégation et de fragmentation.

La cohésion sociale est une responsabilité qui incombe la société elle-même. Dans l'objectif principal de créer des liens de voisinage, de famille, de soutien, de travail, l'échelle de quartier joue un rôle d'importance majeure au sein des politiques de restructuration urbaine. Des relations sociales de tout type s'y trouvent et c'est à l'échelle de quartier qu'elles pourraient être activées (Musterd & Ostendorf, 2008).

Le quartier est l'échelle naturelle d'interaction 'face-to-face' nécessaire à la construction de la communauté (S. Smith, Bellaby, & Lindsay, 2010), de plus mise en valeur depuis les nouvelles technologies de communication. Ainsi, l'échelle de quartier en tant que solution 'place-based' devient un fort atout pour l'inclusion sociale.

Les politiques de restructuration étaient souvent des politiques dans lesquelles des logements étaient démolis et remplacés par des logements plus chers dans l'objectif de diversification et de promotion de la mixité sociale, ce qui a souvent déplacé des problèmes ailleurs, dans d'autres quartiers (Musterd Ostendorf 2005 cité par Musterd & Ostendorf, 2008, p. 87). 'L'urbanisation au moyen de 'gated communities' exprime une dépolitisation territoriale et un repli identitaire d'un groupe sociologico-générationnel sans lien avec le lieu de son implantation.' (Paquot, 2013, p. 156).

Parallèlement à la territorialisation des politiques urbaines s'affirme la mixité sociale comme solution à la crise.

La nouvelle politique avait pour objectif de combattre la ségrégation sociale par la restructuration du marché de logement urbain à l'échelle du quartier ; par le remplacement du logement social en logement mixte afin d'attirer des ménages de revenus plus élevés et mêler des populations diverses, ce qui semblait apporter des bénéfices. Les politiques d'intégration sociale mises en pratique depuis longtemps ont donné leurs résultats et ont participé à la mixité, à l'intégration de certains groupes et parfois à une ascension à la classe moyenne (Musterd & Ostendorf, 2008). Selon le contexte et le contenu de l'action, la mixité peut également détruire des identités. Ce sujet est développé par le chapitre suivant.

#### 2.4.3 L'INTEGRATION DE LA GOUVERNANCE : LA TRANSVERSALITE RECHERCHEE

##### *Les dimensions de gouvernance*

Le passage de la notion de gouvernement à celle de gouvernance a pour objectif, d'une part, d'articuler les capacités et les intérêts des acteurs du secteur public et privé au moyen de processus qui combinent les capacités des institutions publiques avec les ressources d'acteurs externes afin de délivrer les objectifs souhaités de la politique locale. D'autre part, la gouvernance intègre le renforcement des relations et la participation des individus et des groupes de la population civile afin de mieux répondre aux besoins sociaux et aux attentes – la démarche 'bottom-up' (Moulaert, 2009).

Les dimensions possibles de gouvernance sont nombreuses. Au-delà des institutions et des acteurs impliqués, la gouvernance doit définir qui a quels pouvoirs et responsabilités et comment ils interagissent ; les conditions structurelles, les capacités légales, la gestion et les ressources ; les conditions normatives, les valeurs, les idéologies et les perceptions des institutions et des acteurs (Kooiman 2003 cité par Couch et al., 2011, p. 16).

##### *Le mesolevel*

Les politiques locales 'bottom-up' sont souvent entendues comme une alternative efficace à l'approche traditionnelle de développement de gouvernance 'top-down'. Non seulement la possibilité de décision se réduit à un nombre très restreint d'experts, notamment d'architectes, d'aménageurs, de financiers et d'investisseurs (Vento, 2016, p. 71), mais elle menace aussi la possibilité d'effets de synergie, notamment, avec d'autres démarches politiques.

L'approche territoriale intégrée permet d'articuler la complexe interaction entre les dimensions urbaines – économique, sociale, politique, urbaine, environnemental – les échelles, les objectifs, les acteurs et les typologies d'intervention. Le 'mesolevel' est le niveau intermédiaire permettant une plus forte synergie entre les multiples échelles et les multiples acteurs (Crescenzi & Rodríguez-Pose, 2011).

Le pilier du développement physique est transversal et y participent : la municipalité, les promoteurs, les investisseurs, les bailleurs sociaux afin d'établir une approche intégrée spécialisée dans laquelle les efforts des habitants peuvent être investis. Il est également important de faciliter la coopération entre les niveaux de gouvernance et ceci s'applique aussi, de façon générale, à l'Europe (Musterd & Ostendorf, 2008).

L'objectif de la politique de rénovation sociale est d'augmenter la participation de la société (Musterd & Ostendorf, 2008). Cette logique envers une capacitation de la population présente dans le Nord n'apparaît que plus tard dans les pays du Sud-Ouest européen.

Michael Storper (2014) souligne l'importance des institutions informelles et celle de cibler les communautés pour comprendre ses facteurs favorables, car quand les institutions sociétales arrivent à équilibrer le 'empowerment' des acteurs communautaires et à améliorer le développement économique, leurs interactions sont exponentielles. L'absence et l'abstention lors des élections municipales attestent du malaise de la démocratie de proximité.

Thierry Paquot (2013) propose de dépasser les formes de gouvernance, générées par le capitalisme productiviste grâce à un nouvel engagement des habitants associé à une nouvelle gouvernance socio-écologique coopérative de débat politique et à la création d'unités territoriales urbaines. Ainsi, au lieu de vouloir reproduire les dites 'bonnes pratiques', il est plutôt nécessaire d'inventer une politique à la mesure du territoire habité, motrice d'une diversité de territoires et d'une diversité de pratiques de politique, à être exigé par les habitants. 'La participation des habitants à la vie de l'urbain exige la popularisation d'une culture urbaine qui revendique l'architecture et l'urbanisme comme étant des 'biens communs' et qu'assure le débat, la polémique, la mésentente comme méthode politique' (Paquot, 2013, p. 149).

La réflexion doit se faire à des échelles multiples car comme il a été présenté précédemment, les politiques urbaines ont forcément un impact territorial ; le système urbain possède une échelle au-delà de l'échelle locale et l'échelle urbaine est nécessaire à l'intégration des divers piliers. L'approche intégrée peut embrasser cette multi-échelle.



La multi-échelle est également essentielle à l'approche environnementale des politiques urbaines (Zevenbergen, Veerbeek, Gersonius, & van Herk, 2008). La prise en compte des préoccupations environnementales oriente la création de régions d'unités écologiques et paysagères.

## 2.5 CONSIDERATIONS FINALES

### *L'approche 'place-based', territoriale*

Dans un contexte de transformations successives, par moments dominait la pensée qu'une économie urbaine plus forte devrait aider les plus démunis à travers l'emploi, ou indirectement, par une croissance économique générale qui leur était bénéfique, l'approche 'people-based', malgré la finitude de la croissance économique comme le prouve l'histoire. À d'autres moments, dominait l'idée que le déclin physique créait de l'exclusion sociale et que les programmes de rénovation physique participaient à réduire cette exclusion, l'approche 'place-based', territoriale.

La critique de la géographie des interventions territoriales pense qu'il n'y a pas de problèmes de zone, mais plutôt des problèmes structurels qui trouvent leur expression localement, par conséquent, ce sont les revenus qui déterminent le quartier dans lequel les gens sont capables de vivre (Burgel, 2012; Cheshire, 2007a). Il est important de reconnaître que pour apporter des solutions à certains problèmes, les interventions territoriales pourront présenter des limitations et qu'il sera nécessaire d'engager l'État-providence dans la prise de conscience de l'importance des stratégies redistributives pour faire face aux inégalités socio-économiques enracinées (Keith Shaw et Robinson 2010), ou disperses.

Face à des problèmes urbains géo-localisés les politiques territoriales semblent être les plus adaptées. Par ailleurs, une politique sectorielle non territoriale ne sera considérée que partielle car toute politique non territoriale a des effets spatiaux explicites qui pourront mettre en péril les politiques visées si ses effets spatiaux ne sont pas pris en considération (Barca et al., 2012).

La redéfinition des problèmes sociaux et leur incidence sur des zones spécifiques a appelé le développement de politiques territoriales (Cochrane, 2007).

L'Europe a adapté le modèle des politiques territoriales pour tout type de politique.

Ainsi, l'Europe continentale met en œuvre l'approche territoriale non seulement pour trouver des solutions aux problèmes sociaux mais elle va également intégrer d'autres critères, dont le développement économique. Ainsi, les politiques territoriales intégrées associent le facteur espace,

le facteur social et le facteur économique car leur objectif premier consiste à atteindre les bénéfices sociaux au travers le développement du potentiel du territoire. Les politiques territoriales permettent non seulement d'intégrer les différents secteurs mais aussi de créer des synergies entre eux.

L'intervention à l'échelle de la ville donne lieu à une nouvelle échelle d'intervention publique – le quartier – introduit afin de mieux intégrer les stratégies sociales et physiques. La nouvelle échelle politique de la ville a l'avantage de cibler les zones défavorisées afin apporter une nouvelle dynamique économique territoriale et sociale. Toutefois, selon la stratégie et le modèle de développement territorial appliqués par rapport à leur contexte, on peut aboutir à de nouveaux déséquilibres et à de nouvelles inégalités sociales.

### ***Le territoire moteur de développement intégré et synergique***

Une économie géographique fondée sur un système de diversité de dimensions territoriales (villes-région, régions, villes et province) peut devenir moteur de développement local de croissance cohésive et de synergies. Pour que les politiques de développement soient bénéfiques socialement il est important de prendre en compte le contexte culturel, historique, institutionnel, ainsi que ses caractéristiques spécifiques : spatiales, sociales et environnementales. Comme exposé antérieurement, le développement territorial qui vise à mettre en œuvre un réseau d'agglomérations a pu créer une dynamique économique complémentaire très positive.

Au sein des politiques territoriales, l'investissement peut être associé à la compensation des désavantages et le facteur échelle d'intégration peut rediriger le développement urbain vers un avenir urbain plus démocratique.

L'approche territoriale permet l'intégration de trois types d'interventions : le renouvellement urbain physique ; les politiques focalisées sur le développement économique et la ville ; et les politiques dont les problèmes sociaux sont centraux – les problèmes d'exclusion et les problèmes d'intégration (Musterd & Ostendorf, 2008).

Les rapports de Barca (2009, 2012) présentent une vision fédératrice et rationnelle, où les différences territoriales sont vues comme un potentiel à mettre en valeur, qui contraste avec la représentation individualiste centrée sur quelques états-membres de l'Union Européenne. La synergie entre les échelles territoriales cible les bénéfices de l'échelle petite et moyenne, dont l'ensemble est également bénéficiaire.

L'approche territoriale intégrée peut être source de synergie entre les politiques de compétitivité et les politiques de cohésion sociale car elle permet l'intégration et l'articulation des efforts de cohésion

et de la compétitivité, à condition qu'une institution publique soit responsable de l'équilibre les forces.

L'institutionnalisation est le dispositif clé de la mise en œuvre de l'approche territoriale sensible et intégrée et du développement synergique et équitable ; elle est l'enjeu majeur de la politique de cohésion sociale et territoriale (Barca, 2009; Barca et al., 2012).

Le développement est inhérent à l'articulation des conditions sociales, économiques, politiques et environnementales, à la citoyenneté et au 'bien-être' de la population d'un lieu. Le processus de développement peut exister sans qu'il n'y ait de croissance économique. Le débat dénonce également l'annulation des effets positifs des politiques de cohésion sociale par les politiques compétitives néolibérales.

### ***L'orientation néolibérale des politiques de développement de l'UE***

Au début du siècle, le débat considère que l'affrontement entre les idéologies de compétitivité économique et d'exclusion sociale est infructueux et que la réponse commune à la ségrégation sociale est l'approche territoriale accompagnée d'une nouvelle gouvernance (Musterd & Ostendorf, 2008).

Tant dans le cadre de l'Agenda Lisbonne que dans le cadre du programme Europe 2020, les orientations de l'UE vers la croissance économique sont fondées sur l'attractivité et la technologie, ces orientations semblent s'éloigner de l'approche intégrée synergique et cohésive.

Si pour certains chercheurs, l'inégalité urbaine et régionale est inévitable, nécessaire et motrice de la dynamique urbaine, pour d'autres, l'émergence d'un nouveau 'précariat' contribue à saboter les fondations du développement urbain (Sassen, 2001, 2006 citée par Pike et al., 2016). Il faudra accepter le déclin économique de certaines villes et régions, que l'intervention publique ne pourra pas empêcher, même si d'importantes sommes sont investies (Pike et al., 2016).

Le système néolibéral impose une rentabilité à court terme, ce qui a pour conséquence la prépondérance de la flexibilité jetable et nomade du travail qui conduit à vivre dans la précarité (Paquot, 2013). La croissance des inégalités a un impact de plus important sur l'économie car elle contraint le développement ultérieur et limite l'expansion de la demande et de la consommation des groupes touchés par la stagnation ou le déclin des revenus (Cingano 2014, Morgan Stanley 2014 cités par Pike et al., 2016). Les conditions sont ainsi réunies pour que des inégalités sociales, territoriales et environnementales s'accroissent.

Il est fort possible que dans un avenir proche les circonstances sociales et économiques se dégradent.

S'adresser à la cohésion sociale et territoriale devient un enjeu de plus en plus nécessaire et de plus en plus actuel.

### ***Les nouveaux dispositifs institutionnels nécessaires***

La stratégie des politiques territoriales urbaines consiste à combiner le savoir-faire avec les ressources humaines et financières afin de gérer les facteurs physiques, économiques et sociaux des villes de façon intégrée (Musterd & Ostendorf, 2008), tout en associant les responsabilités à plusieurs niveaux de gouvernement.

Les opérations de démolition conviennent à beaucoup d'élus qui y voient un moyen de satisfaire leur électorat en remodelant la composition sociale de leur commune ; les bailleurs sociaux peuvent ainsi se débarrasser des immeubles non rentables évitant la résistance de la part de certains habitants ; ainsi, la formule 'gouvernement à distance' permet à ses acteurs locaux de mener leur jeu et de privilégier leur intérêt mais elle n'établit pas de la solidarité sociale (Donzelot, 2006b).

L'idée principale est fondée sur la création de synergies grâce aux investissements coordonnés et simultanés de chaque pilier – économique, physique et social – et grâce aux bénéfices supplémentaires des opportunités qui pourront en résulter.

La politique territoriale intégrée justifie l'existence d'une institution qui gère les interactions entre les stratégies définies, la multiplicité des objectifs fixés, la diversité des acteurs des opérations territoriales, associant la participation du secteur public, du secteur privé et des citoyens.

Les deux dynamiques du processus des politiques urbaines 'top-down' et 'bottom-up' peuvent se concilier au moyen d'un niveau intermédiaire – le 'mesolevel' – qui sert à faire coexister, interagir et créer des synergies entre l'approche déductive du système local avec le système régional de coordination des diverses politiques, possible au travers d'un réseau territorial intégré (Crescenzi & Rodríguez-Pose, 2011).

### ***La régénération économique fondée sur les mégaprojets***

Dans la quête de régénération économique des politiques urbaines, les mégaprojets urbains peuvent être à l'origine : d'une part, de l'accentuation du chômage, des inégalités de richesse et de revenus, de la polarisation socio-spatiale 'gentrification' (Evans, 2005), de la fragmentation et de l'exclusion sociale et, d'autre part, de la revalorisation foncière dont bénéficie une élite d'investisseurs et, parallèlement, la mise en défaut de l'État qui finance et porte le risque financier (Swyngedouw et al., 2002). Par ailleurs, en cas d'échec, l'opération peut facilement conduire à l'endettement de l'État,

à une crise fiscale et, par conséquent, au transfert de l'investissement public vers le secteur privé (Harvey 1989 cité par Vento, 2016, p. 70).

L'approche néolibérale met l'accent sur l'accès à la propriété, contesté par divers auteurs car elle soumet les groupes de bas revenus aux dynamiques de la cumulation de capital en leur faisant croire que l'accès à la propriété est un moyen d'acquérir des bénéfices de capital. Le capitalisme et son économie de financement avait besoin d'impliquer les plus nombreux, les franges sociales non aisées, et faire usage des valeurs culturelles profondément ancrées dont d'accession à la propriété.

'L'urbanisation du capital présuppose la capacité des pouvoirs de la classe capitaliste à dominer le processus urbain' et, par conséquent, à dominer l'État, les modes de vie et les valeurs de la populations (Harvey, 2015, p. 130). L'anéantissement de la présence politique au bénéfice de la présence économique, la 'dépolitisation', devient la stratégie essentielle à la permanence et à la croissance du néolibéralisme, symbolisée par les grands projets urbains (Vento, 2016, p. 72).

Moulaert, Rodríguez, et Swyngedouw (2003), alertent également sur le fait que les grands projets de développement urbain, de par une intervention physique délimitée et éloignée des instruments classiques de l'aménagement du territoire et de la ville, peuvent manquer d'intégration spatiale et sociale. Ces effets sont plus au moins flagrants selon la structure politique, territoriale en question ainsi que selon la position de l'État envers cette dynamique. Dans les pays organisés en des échelons politiques et territoriaux, ces effets sont anéantis. Néanmoins, si la pression des systèmes néolibéraux devient de plus forte et il est possible que de nouveaux dispositifs soient mis en œuvre pour joindre la tendance globale.

Identifié dans une grande partie des villes de l'Ouest européen, le problème urbain détermine que le grand défi des politiques urbaines est celui de combattre l'exclusion et la ségrégation croissantes (Atkinson, 2000). Van Kempen et Murie (2009) alertent sur le fait que les pays de l'Ouest européen ont déjà réalisé la transformation physique des politiques urbaines, dans les décennies précédentes, ce qui rend la tâche d'atteindre les objectifs de l'approche des politiques territoriales intégrées de plus en plus complexe.



### **3. LA POLITIQUE DE LA RENOVATION URBAINE SUR DEUX TERRITOIRES**

Le troisième chapitre a pour objectif d'analyser des politiques de renouvellement urbain pratiquées sur deux territoires – le Royaume-Uni et la France – le premier en tant que pionnier des politiques territoriales de régénération urbaine influençant les politiques territoriales européennes et le deuxième en tant que développement d'approche intégrée et proactive. Sont analysées les pratiques dominantes, les acteurs, les dynamiques et les faits marquants de la politique territoriale dans chaque pays. Puis, une attention particulière est accordée à la dimension sociale et spatiale, aux dispositifs institutionnels et aux effets de synergie.

#### **3.1 UN CONTEXTE POST-INDUSTRIEL DEFAVORABLE**

##### *Les circonstances défavorables*

Durant les dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle, les problèmes sociaux s'accumulent et renforcent la ségrégation dans les quartiers du centre et des zones de logement social périphériques.

Les circonstances économiques conditionnent les possibilités d'intervention, notamment la croissance indigène et l'investissement interne ; la densité et distribution de la population influencent l'investissement en logements, infrastructures et services ; les modèles et traditions culturels influencent la structure et forme du design architectural ; les formes et valeurs de la gouvernance urbaine sont très probablement les éléments clés du processus de transformation urbaine influençant la nature des réponses apportées par les politiques urbaines (Couch et al., 2011, p. 8).

Quand la croissance est lente, les forces de marché stagnent, la situation se dégrade jusqu'à un certain point avant que les forces de marché initient la régénération, un processus extrêmement lent (Couch et al., 2011).

En 1997, le Royaume-Uni est confronté à un niveau de pauvreté et d'inégalité record depuis la Deuxième Guerre Mondiale, 16% des ménages sont sans emploi (deux fois plus qu'en 1979) et les écarts de revenus à Londres ont connu l'accroissement le plus fort du pays, conduisant à une polarisation du travail qui n'a cessé d'augmenter (Wills et al. 2009 cité par Drozd, 2014).

En Europe au début du siècle, l'enjeu consiste à diversifier le marché immobilier et à intégrer la mixité sociale à travers des politiques urbaines 'area-based' intégrées mutualisant la croissance économique et la prévention de l'exclusion sociale dans une approche territoriale qui cible des zones de carence (Musterd & Ostendorf, 2008).

Le Royaume-Uni est un des premiers pays à être touché si fortement par la récession post-industrielle et le premier à initier le processus de restructuration économique. Dans ce contexte, une 'conceptualisation politique du centre-ville' émerge dans les années 80 afin de faire face aux problèmes d'accentuation de zones défavorisées, dont l'origine se trouvait au-delà des limites de la localité car liée aux effets d'une économie internationale. Ainsi, les politiques urbaines vont au-delà du développement physique qui cible la suppression des bidons-villes, afin d'embrasser des enjeux bien plus vastes de l'économie et du social, la concentration de l'investissement et le développement en ciblant les zones où les problèmes étaient les plus tenaces, en amenant de l'investissement, de l'emploi et de la consommation et en valorisant la qualité de vie dans le centre-ville (Couch et al., 2011).

Dans la recherche de réponses aux problèmes urbains sus-énoncés, la politique est passée par diverses phases, idées et interventions, dont la reconstruction, la revitalisation, la rénovation, le redéveloppement, la régénération et le renouvellement. Elle s'est concentrée sur le secteur des services et la consommation post-industrielle, ciblant des zones spécifiques du centre-ville, à diverses échelles et plus récemment les quartiers (Keith Shaw & Robinson, 2010).

Au sein des politiques de régénération urbaine, deux vastes thèmes peuvent être identifiés dans les deux pays. D'une part, l'intérêt renouvelé de l'urbain afin de maintenir la compétitivité et de parvenir à des formes urbaines compactes durables dans un contexte d'économie post-industrielle globale croissante. D'autre part, l'objectif de la rénovation de quartiers est d'améliorer les conditions physiques, sociales, économiques et environnementales des quartiers résidentiels (Couch et al., 2011) du centre urbain.



### ***La 'dépendance au sentier' et la transmission de concepts***

Depuis les années 90, les nouvelles formes de l'action publique prolifèrent au sein des systèmes urbains de l'Europe de l'Ouest, apportant des modifications significatives, notamment dans la gouvernance urbaine et régionale et dans le système d'aménagement du territoire.

Dans l'implantation des nouvelles orientations, celles-ci sont confrontées aux institutions et procédures existantes et, dans ce sens, elles sont dépendantes des pratiques du passé, 'path dependency', dépendance au sentier. Dans le cadre de la nouvelle action publique, la restructuration nécessite de trouver un compromis ou une solution hybride entre les institutions et le cadre politique installés et le nouveau cadre néolibéral contemporain qui fait appel à des acteurs et pouvoirs transnationaux et se distancie de la dimension sociale démocratique.

Aussi, les nouvelles stratégies n'émergent pas d'un 'ex nihilo', elles sont incorporées dans les modèles hérités du passé, tant au sein de l'organisation spatiale comme réglementaire et, par conséquent, émergent comme une évolution mutuelle des structures et stratégies spatiales malgré la différenciation et interaction conflictuelle au niveau institutionnel et opérationnel (Brenner, 2003).

Plus le compromis est proche de l'échelle locale, plus il est sensible à la 'dépendance au sentier' et à la prise en compte des spécificités du contexte (Moulaert, González, & Swyngedouw, 2007). Dans la trajectoire du global vers le local, la complexité, l'écart entre le discours dominant et la pratique et l'incompatibilité est de plus en plus accentué (González, 2006; Moulaert et al., 2007).

Depuis des siècles, l'évolution de la politique urbaine des deux pays est fortement influencée par le passé, au regard du contexte socio-économique, institutionnel et culturel. Face à un nouveau problème, les acteurs de la politique auront une forte tendance à adopter ou à adapter des solutions employées par le passé (Couch et al., 2011). La transmission de concepts entre pays peut accentuer une conception erronée des problèmes urbains.

Le Royaume-Uni et la France présentent quelques similitudes. En tant qu'économies européennes fortes, les deux pays ont expérimenté une récente restructuration industrielle, une transformation urbaine rapide et une intervention de l'état afin d'anéantir les effets négatifs de ces transformations.

Tant le Royaume-Uni que la France possèdent une structure économique intégrant le secteur de la manufacture ; une concentration de production autour d'un seul centre d'agglomération (77% des entreprises sont situés à Londres et 84% à Paris) ; une concentration de la population dans la capitale de l'ordre de 15% ; une concentration du pouvoir politique, économique et culturel dans la capitale et une population qui a tendance à augmenter autour de 2% (Couch et al., 2011, p. 11).

### **3.2 LA POLITIQUE DE REGENERATION DU ROYAUME-UNI : 'LA RENAISSANCE URBAINE'**

#### **3.2.1 LA STRUCTURE DE L'URBAIN ET SES PARTICULARITES**

##### *L'attractivité du centre-ville*

La structure physique des zones urbaines, la disposition et la mixité de l'occupation du sol, la nature du stock de logements, la forme et régime foncier impactent la nature des problèmes urbains ainsi que les possibilités de résolution disponibles aux autorités locales (Couch et al., 2011, p. 13).

À la moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, Londres a enregistré la migration de la classe moyenne et haute du centre-ville vers la périphérie laissant le centre-ville à la classe des travailleurs (Hamnett, 2003, p. 162). Cette dynamique se maintient jusqu'aux années 90. À ce moment-là débute la re-urbanisation des villes métropolitaines motivée par les préférences de localisation du secteur des services économiques et technologique comme les banques, les médias, l'art et les loisirs (Cheshire, 1995) ainsi que par la préférence de localisation résidentielle de certains groupes socio-économiques.

L'attractivité résidentielle du centre-ville est croissante. Le raccourci du temps travail-résidence et la non dépendance d'un seul moyen de transport favorise le choix d'habiter le centre renouvelé.

Un autre facteur d'influence vers la re-urbanisation des centre villes a été l'augmentation en quantité de l'offre de logements au Royaume-Uni (ODPM 2006 cité par Colomb, 2007, p. 3) induite par les politiques urbaines néolibérales.

##### *Les caractéristiques particulières du logement dans les deux territoires*

En ce qui concerne le logement, la particularité du Royaume-Uni par rapport à la France repose sur la dominance de propriétaires occupants – 70% par rapport à 55% en France – et sur la dominance de maisons car seulement 20% résident dans des appartements alors qu'en France cette occupation est de 45% (Couch et al., 2011).

En Angleterre, le problème majeur repose sur la proportion de maisons habitées par les propriétaires dont l'immobilier cumule la valeur utilitaire et la valeur d'investissement (Couch et al., 2011, pp. 14–15). Au Royaume-Uni les logements sont majoritairement uni-familiers, contenant une large proportion de logements vétustes, occupés par les propriétaires.

A la fin des années 90, le problème de manque de demande de logement émerge dans les villes du nord, un sérieux problème de déséquilibre des performances économiques alors que les villes britanniques investissent fortement en logements, en développant les activités culturelles et les loisirs tout en essayant d'élargir l'activité et la mixité des usagers du centre-ville (Couch et al., 2011).

Selon Cheshire (1995), le processus de transformation de l'économie en cours a créé le potentiel d'une nouvelle phase de croissance des centres urbains, et non la nécessité.

#### ***L'intégration dans la dimension sociale de la notion de quartier***

Au début du siècle, la notion de 'neighbourhood' en tant qu'espace d'interrelations de la population, a gagné de l'importance devenant le facteur spatial clé des programmes de rénovation urbaine anglo-saxons. Le quartier représente l'échelle idéale de production de liens et d'équilibre de la population (Meegan & Mitchell, 2001).

Le 'quartier' est le réceptacle de ressources multiples informelles de la 'third way' qui souligne le partage comme solution d'inclusion sociale : encourageant l'intégration, la socialisation, la démocratie locale, assurant les équipements culturels et sociaux pour atteindre l'autosuffisance en ce qui concerne les services basiques de consommation (S. Smith et al., 2010).

Ceci souligne la nécessité de créer des espaces collectifs de socialisation permettant d'aboutir à une réelle mixité et à l'intégration sociale.

### **3.2.2 LES FAITS MARQUANTS DE LA POLITIQUE DE LA 'RENAISSANCE URBAINE' ET LE QUARTIER**

#### ***La politique urbaine 'New Labor' et le RDA***

Suite à la politique urbaine de Margaret Thatcher – de régénération axée sur l'immobilier, le libre marché et les politiques 'top down' – un virage significatif s'est opéré vers des initiatives de régénération, de rénovation et de développement de partenariats plus centrées sur la communauté avec le programme 'City Challenge' et son successeur 'Single Regeneration Budget'<sup>6</sup>.

La troisième période de politiques de régénération urbaine (1997-2010) débute avec le nouveau gouvernement et la nouvelle politique 'New Labor' sensée s'attaquer aux problèmes urbains. La nouvelle politique de renouvellement des quartiers de combat à l'exclusion sociale, fait ressortir des évolutions en ce qui concerne la forme de conceptualisation des problèmes, la recherche de l'équilibre et le rôle de la participation de la communauté en tant que facteur fondamental (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 125).

---

<sup>6</sup> qui ont été les fondations du programme de régénération élargi 'New Labor'.

Le 'New Labour' était guidé par plusieurs enjeux : la composante spatiale dont l'objectif est de développer le côté Est ; la composante sociale de combat contre l'exclusion ; la composante économique de compétitivité dans plusieurs villes ; accompagnées de nouvelles formes de gouvernance, avec des partenariats stratégiques et la capacitation d'entités et d'individus dans la promotion de la régénération. Les thèmes développés ont été : la rénovation de quartier ; la 'renaissance urbaine' ; la 'sustainability', la durabilité des communautés ; et les villes compétitives (Keith Shaw & Robinson, 2010).

Le programme de la 'renaissance urbaine' en tant qu'initiative clé de l'agenda gouvernemental et urbain consistait à construire sur les principes suivants : la mixité sociale, le 'sustainability', la connectivité, les densités élevées, le 'walkability', et les espaces publics de haute qualité en tant que stratégie attractive fortement influencée par l'architecte Richard Rogers qui encourageait l'excellence du design, le redéveloppement dans les zones industriellement délaissées et de plus fortes densités (Colomb, 2007, p. 4).

La nouvelle politique est implantée en concomitance avec le 'Regional Development Agencies' (RDA), les agences de développement régional, accompagnées d'entreprises de régénération urbaine d'incidence locale, 'Urban Regeneration Companies' (URC) ainsi que de nouveaux partenariats réorganisés (Couch et al., 2011).

### ***La 'renaissance urbaine' du centre-ville***

Dans un contexte de croissance économique, le régime de 'renaissance urbaine' a été, pour certains, un succès de régénération physique, de contrôle de la prolifération urbaine et de réorientation de l'investissement vers le centre urbain ; la 'renaissance urbaine' a, selon les informations statistiques, été accompagné d'emplois, de commerces, de loisirs, de culture et de services ; son facteur clé de succès semble reposer sur l'assemblage des forces de marché du logement et du développement économique, allant dans le même sens (Couch et al., 2011, p. 36).

Le rapport 'Urban white paper' a été réalisé pour la promotion des bénéfices et possibilités du développement urbain dont l'objectif consiste à développer la ville compacte où les gens habitent, travaillent, s'amuse ; qui encourage la mixité, la diversité ainsi que l'excellence du design, l'intégration des responsabilités environnementales, la promotion du bien-être social ainsi que l'introduction de la bonne gouvernance.

Beaucoup d'efforts ont été mis en place par la politique de 'renaissance urbaine' pour le développement de la compétitivité parallèlement à une approche plus holistique de la rénovation de

quartier qui s'éloigne des financements compétitifs pour embrasser plusieurs axes de financement et en ciblant les zones qui en ont le plus besoin (Couch et al., 2011, p. 44).

***La rénovation des quartiers et l'approche 'area-based' territoriale, holistique et intégrée, le NDC***

En 1998, le 'New Deal for Communities' (NDC), le nouvel accord pour les communautés – programme territorialisé de lutte contre l'exclusion des espaces urbains défavorisés – est implanté afin d'intégrer la participation de la population et des partenariats locaux, afin de s'attaquer aux problèmes de logement et de l'environnement physique et de combattre la privation dans les quartiers les plus démunis apportant des ressources de façon intensive et coordonnée sur les priorités suivantes : la création d'emplois, la réduction de la criminalité et l'amélioration de l'éducation et de la santé (Couch et al., 2011, p. 37).

Les politiques de quartier ont été majoritaires et leur objectif consistait à réduire l'écart présent dans les zones plus démunies de façon à ce que personne soit désavantagé à cause de son lieu de résidence (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 127). Le quartier devient la cible, remplaçant la communauté, afin de promouvoir un lieu familial, rendant possible la définition d'une identité et de positions sociales (Cochrane, 2007).

Les politiques intègres ont réalisé une régénération physique associant les objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Il est aujourd'hui du sens commun que les investissements sectoriels, dédiés par exemple uniquement à l'habitation, sont limités et inadaptés et que pour trouver des solutions il est nécessaire de créer des programmes intégrées dans de plus amples stratégies (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 136).

Une évaluation démontre le plus grand succès des NDC dans l'amélioration des résultats 'area-based', tels que la satisfaction locale et la réduction du crime, par rapport aux résultats 'people-based' comme l'emploi, l'éducation et la santé (Beatty, Foden, Lawless, & Wilson 2008 cité par Couch et al., 2011, p. 37).

***Les politiques intégrées***

En sus de l'intégration organisationnelle, la pensée interrelationnelle a contribué à la compréhension holistique des problèmes et aux possibilités de réponses politiques plus adaptés. Souvent les problèmes sont connectés, ils interagissent et se renforcent créant des problèmes plus complexes qui demandent des solutions plus synergiques. La mobilité est un élément contextuel clé des partenariats de régénération et les interventions plus holistiques peuvent produire des bénéfices relatifs :

l'intervention dans une zone peut avoir un effet positif ailleurs alors que dans d'autres interventions ceci ne se vérifierait pas (Keith Shaw & Robinson, 2010).

Dans une approche cohérente, le compromis d'assembler le facteur économique, le social et l'environnemental a révélé l'absence d'équité en ce qui concerne la protection environnementale, la qualité d'accès à l'espace public, ainsi que de l'accès à des biens tels que l'alimentation, l'abris, le transport et la nature.

### ***La participation de la population***

La participation et l'engagement de la société dans le processus de régénération a révélé des nouveaux chemins possibles et a démontré son importance dans l'effectivité des diverses approches et méthodes dont les orientations suivantes : le sentiment d'appartenance à un lieu, pouvant créer des identités précises ; les précisions sur la manière dont la société peut être engagée afin de produire des indicateurs locaux au sein de l'approche 'bottom-up' ; le recensement des aspirations de la population locale ; les méthodes de représentation des envies locales, parmi lesquelles, la participation et consultation de la population. Cibler prioritairement la population est une composante centrale rendant possible l'étude de résidents potentiels, ainsi que la provision de services (Keith Shaw & Robinson, 2010).

Toutefois, la mobilisation et la participation de la population par le biais d'intérêts organisés, n'est pas forcément représentative de ceux qui ont le plus besoin, ou de l'équilibre social recherché et, divers auteurs le considèrent comme une forme subtile de 'pathologie' envers les pauvres urbains car elle peut souligner la distinction entre citoyens. Par ailleurs, le discours politique concernant la responsabilité collective et individuelle peut, en effet, détourner l'attention des réelles causes de la pauvreté et de la distribution de la richesse (Imrie & Raco 2003, 30 cité par Colomb, 2007, p. 11).

### ***La nouvelle stratégie et l'exclusion sociale : le NCNR***

La priorité des politiques en Angleterre semble cibler majoritairement le développement de l'économie locale ; l'amélioration de l'environnement physique urbain, notamment dans le centre-ville et le renouvellement de quartiers par la rénovation du marché du logement, notamment dans le Nord, avec une attention particulière envers le 'empowerment', la capacitation de la population et l'inclusion sociale (Couch et al., 2011, p. 44). La recherche et l'analyse des politiques sur les zones démunies et leurs résidents a orienté les efforts de 'New Labour ' vers l'action pour lutter contre l'exclusion sociale en tant que conséquence de l'association de problèmes de chômage, de

discrimination, de bas revenus, de faibles compétences, de logements défectueux et de liens familiaux brisés.

L'inclusion sociale est un processus qui concerne tous.

En 2001, le gouvernement lance une stratégie nationale 'A New Commitment to Neighbourhood Renewal' (NCNR) fondée sur le principe d'éliminer les désavantages causés par le lieu de résidence dans un délai de 10 à 20 ans (ODPM, 2001 cité par Couch 2011, 37). De nouveaux partenariats locaux rassemblant les agences de régénération les plus importantes, le gouvernement local, les promoteurs immobiliers, les services d'équipements publics, la population et des organisations de développement sont créés afin de formuler des stratégies et leur implantation. Ceci permettrait d'intégrer la régénération de logements dans des politiques de régénération dans de plus amples contextes.

Tout en maintenant le cadre économique néolibéral, entre 2003-2008, le financement des divers programmes sociaux est dirigé vers le déficit de participation politique, au lieu d'agir sur les croissantes inégalités économiques et sociales, et en 2009, de nouveaux records d'inégalités de revenus émergent (Davies, 2012).

### ***La démolition pour soutenir le marché de rénovation et le HMR***

Une baisse significative de la demande de logements met en péril le programme de renouvellement.

Fondé sur la démolition des logements obsolètes, en 2002, un nouveau programme 'Housing Market Renewal' (HMR), régénération du marché du logement, est lancé par le gouvernement afin d'équilibrer la demande et l'offre<sup>7</sup> et auquel le gouvernement participe avec des financements pour les périodes 2003-2006 et 2006-2008 (Couch et al., 2011, p. 38).

Toutefois, la rénovation et l'amélioration des conditions de logements – la construction de nouvelles propriétés en partenariat avec des promoteurs de logements sociaux et les promoteurs immobiliers privés – cette rénovation, est controversée et, malgré le support des habitants pour le renouvellement des quartiers, une forte résistance de la population à la démolition a été observée.

Le débat souligne deux positions. D'une part, le programme HMR a contribué à atteindre des objectifs économiques plus vastes au sein des régions anglaises. D'autre part, le programme a été conçu pour reprendre des zones de la ville afin de les urbaniser au bénéfice des plus aisés

---

<sup>7</sup> Ce problème est unique à la Grande-Bretagne, particulièrement à l'Angleterre.

s'intéressant à la centralité et aux nouvelles attractions urbaines (Cameron 2006 cité par Couch et al., 2011, p. 39).

### 3.2.3 LA GOUVERNANCE DU RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE ROLE CENTRAL DE L'ÉTAT

#### *Le rôle central de l'État*

Le changement de la notion de gouvernement à celle de gouvernance a été un élément clé de l'approche néolibérale. L'approche de régénération urbaine 'New Labour' exprime la course pour la compétition et certains agendas reflètent clairement des intentions néo-libérales et le libre marché.

Le gouvernement central est fort et actif en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre de la politique urbaine locale. Les investissements dans la régénération ont lieu en fonction de critères définis et financés au niveau national, permettant une plus grande fluidité et rapidité institutionnelle qui, toutefois, peuvent nuire à la stabilité et à la clarté de la politique de renouvellement (Couch et al., 2011).

Le Royaume-Uni ne présente pas de structure gouvernementale intermédiaire entre le niveau national et le niveau local, à l'exception de 'Great London Authority'. Les autorités locales se focalisent sur la prestation de services, plutôt que sur le fonctionnement civique ; en Angleterre, le pouvoir est entre les mains du gouvernement central et des services privatisés comme les transports publics, l'approvisionnement d'eau et d'énergie, et ainsi, la recherche d'une échelle propice aux développement économique et à la politique de régénération reste d'actualité (Couch et al., 2011, p. 17). Si les localités présentent des dimensions de taille élevée, notamment par rapport à la France, paradoxalement elles ne possèdent qu'un faible pouvoir.

Le niveau régional où l'aménagement du territoire et le développement économique sont élaborés semble absent et un déficit démocratique semble être identifié dans le processus politique de la régénération urbaine tenant compte de l'éloignement du gouvernement local.

#### *Le localisme et les partenariats LEP et LSP*

Depuis 2010, un plus fort localisme dans la prise de décisions est observé. En effet, une nouvelle réforme de l'autonomie des autorités locales et de l'influence de la population dans les décisions de développement, de par la création de 'Local Enterprises Partnerships' (LEP). Aussi, la création de partenariats 'Local Strategic Partnerships' (LSP) a été nécessaire afin de coordonner les diverses fonctions de logements, transports et services ainsi enlevés à l'autorité locale.



La création des LEP a pour objectif d'assurer : le fonctionnement économique territorial, la création de partenariats entre les autorités locales et les intérêts d'affaires des groupes locaux de la société civil. Leur responsabilité repose sur l'identification des priorités des investissements, les infrastructures de transports, la coordination et le rendu des opérations, la forte croissance des affaires, la représentation de la politique nationale de développement et l'assurance de l'engagement des affaires dans le développement et l'aménagement stratégique dont la construction de logements, la nécessité de combattre le chômage, l'apport de l'investissement privé, les projets d'énergie verte et d'autres priorités nationales (Couch, Sykes, et Börstinghaus 2011, 18).

Si pour certains, la prise d'une autonomie des gouvernements locaux incite le secteur privé à prendre le contrôle des décisions à leur place, le débat reconnaît plutôt que le gouvernement retient les règles et les paramètres du processus de gouvernance. Le secteur privé, parfois en partenariat avec le secteur public, joue un rôle majeur dans la régénération urbaine tant, dans la reformulation comme dans la mise en oeuvre des politiques urbaines. Malgré un pouvoir local réduit, la participation de la population locale a été relativement renforcé.

Dans le cadre du programme NDC, le gouvernement central propose des missions de dimension sociale et politique aux gouvernements locaux, permettant aux municipalités de choisir au sein de leur territoire un quartier marginalisé et de définir une stratégie multisectorielle d'inclusion afin de le soumettre à la candidature aux financements qui, une fois attribués, seront dépensés à sa guise par la municipalité (Drozd, 2014).

### **3.3 LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT EN FRANCE : 'LA RELANCE'**

#### **3.3.1 LA STRUCTURE DE L'URBAIN ET SES PARTICULARITES**

##### ***Dans le cadre de la décentralisation***

La loi de Chevènement du 2 mars 1982, loi de la décentralisation, a attribué à chaque municipalité une autonomie accrue vis-à-vis de l'État en ce qui concerne l'aménagement du territoire, engageant la responsabilité des élus locaux devant la cour de discipline budgétaire et financière.

L'État joue un rôle de support formalisé par de conventions territoriales 'Contrats Etat-Région', des accords entre le gouvernement national et la région dans lesquels les partenaires d'un territoire sont responsables de la définition des objectifs, des actions et des financements de leur stratégie (Thoin,

2006, p. 53). Les délais des contrats coïncident avec les programmes européens de politique régionale afin de permettre la synergie des fonds au sein des projets territoriaux.

Concernant les dynamiques populationnelles, l'Île-de-France maintient la population, le Nord-Est est en baisse, le Sud méditerranéen, les villes prospères de l'Ouest sont en croissance et toutes les dix villes du 'top ten', à l'exception de St Etienne, présentent un accroissement de la population (Couch et al., 2011, p. 40). Économiquement, politiquement et démographiquement, la dominance de Paris et de la région de l'Île-de-France est très forte et centrale, malgré la présence d'autres pôles dont celui de Toulouse.

### ***Le potentiel du territoire***

Suivant la tendance européenne, depuis les années 90, l'approche de la politique régionale française, fondée sur un modèle redistributif, est remplacée par un modèle endogène encourageant les régions à mettre en valeur leur 'capital territorial' au travers des projets territoriaux stimulant le renouvellement et l'innovation (Couch et al., 2011).

Mise en évidence par la croissance de la population et de l'activité économique au cours de la dernière décade, l'approche territoriale des politiques de développement a réussi à rendre plus compétitives les villes et régions considérées comme périphériques à la structure spatiale (Woessner, 2009 cité par Couch et al., 2011, p. 22).

### ***Vers la compétitivité régionale et internationale***

Les grandes villes françaises sont vues comme les locomotives de l'économie nationale. Néanmoins, elles ne sont pas suffisamment compétitives à l'échelle européenne et globale comme le sont les allemandes ou italiennes, développées dans un système urbain polycentrique. La priorité de la politique urbaine semble alors cibler majoritairement le développement de l'économie locale et les améliorations de l'environnement urbain physique, notamment du centre-ville. Le développement durable en zone urbaine a également pris de l'importance.

Un programme continu de régénération urbaine physique est mis en place par les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les grands projets (GP), complétés par quelques nouveaux programmes de base sociale comme le Développement Social des Quartiers (Couch et al., 2011, p. 43).

A partir de 2005, de nombreux projets urbains (GPU) sont développés afin d'améliorer la croissance économique, d'éviter la prolifération urbaine et l'exclusion économique et sociale afin d'équilibrer le développement régional (Couch et al., 2011, p. 22).

### ***La concentration des problèmes sociaux***

La politique axée sur la régénération et le développement à l'échelle du quartier est désignée comme 'politique de la ville' en ciblant les quartiers en situation défavorable. Cette politique trouve son origine dans les projets des années 80 au Royaume-Uni conçus afin d'apporter des solutions de dynamique économique et sociale aux quartiers en déclin situés dans les centres urbains (Couch et al., 2011, p. 23).

En France, les problèmes sociaux se situent dans les zones de la périphérie dans certains quartiers du centre de l'agglomération et se concentrent, en particulier, dans les zones dans lesquelles ont été construits des logements sociaux, ce qui oriente la démarche des politiques de développement vers les questions de mixité sociale et de solidarité.

Les prix fonciers élevés ont eu pour conséquence la construction de logements abordables vers la périphérie conduisant indirectement à la concentration de problèmes sociaux (Couch et al., 2011), notamment en banlieue. Ces bâtiments résidentiels présentent une hauteur élevée et se trouvent souvent dans des zones de grande densité et hauteur de construction, un héritage de l'urbanisation rapide et de la migration.

### ***La particularité du foncier français***

Pour comprendre ce que deviennent les territoires, il est nécessaire d'aborder le système foncier français. Le foncier est un héritage d'une tradition de protection du droit de propriété, dont l'origine revient à Napoléon. Ce système foncier autorise le propriétaire à faire ce qu'il souhaite, indépendamment des projets de la collectivité et, par conséquent, de l'intérêt d'un aménagement cohérent. De la même façon, la collectivité a la possibilité d'invoquer de nombreux arguments réglementaires pour refuser un permis de construire.

En introduisant des règles urbanistiques, les plans d'urbanisme ont défini la valeur économique d'un terrain, ce qui a créé une distribution des plus-values et des moins-values et par conséquent, une inefficacité et inéquité des systèmes de planification urbaine.

Le problème réside dans le fonctionnement des marchés fondé sur les opportunités foncières qui déclenchent des opérations de développement, la spéculation, la manipulation et la 'rétention'. La réponse des années 70 à ce dysfonctionnement a conduit à la création de la 'zone d'aménagement concertée' ZAC. La zone d'aménagement concerté (ZAC) est créée en 1967 par la loi d'orientation foncière (LOF) qu'institue l'élaboration conjointe et accorde une place à la concertation, sans pour autant favoriser une réelle culture politique de participation (Paquot, 2013). À son origine, la ZAC constitue une dérogation au plan d'occupation du sol (POS) remplacé par le plan local d'urbanisme (PLU) en 2000. C'est à ce moment-là que la ZAC est intégrée au PLU.

Selon Renard (2013), la ZAC et le PLU, sont source de plus d'inefficacité et d'inégalités sociales et territoriales car c'est le libre marché qui détermine les formes urbaines d'aujourd'hui.

### 3.3.2 LES FAITS MARQUANTS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE QUARTIER

#### *Le Pacte de Relance pour la Ville PRV et la 'discrimination positive'*

En 1996, le gouvernement de centre-droite<sup>8</sup> lance le 'Pacte de Relance pour la Ville' (PRV) afin de renforcer la croissance économique au détriment de la précédente approche de financement de logement social. La nouvelle politique trouve la désignation de 'discrimination positive', le retour vers le renforcement de l'activité économique, l'augmentation de l'emploi au moyen des taux des concessions et des indemnités publiques dans les zones prédéfinies (Dikeç, 2006, p. 71). Ainsi, le programme 'Grands Projets d'Ensemble' est réalisé dans les zones démunies et dégradées, malgré l'intervention sectorielle. De ce fait, sont identifiées les Zones Urbaines Sensibles ZUS, les Zones de Revitalisation Urbaine ZRU, les Zones Franches Urbaines ZFU, dont l'objectif est de soutenir le développement économique grâce à la fixation de petites entreprises bénéficiant d'une exemption de taxes pendant 5 ans (Heyraud, 2010).

#### *La loi du Chevènement de 1999, les CA et les CU et les Contrat des Ville : à l'échelle de la ville*

En 1999, le gouvernement de Jacques Chirac, accompagné de son premier ministre de gauche, Lionel Jospin, instaure les orientations légales nécessaires aux politiques de coopération intercommunale, de développement de la solidarité spatiale et de la mixité sociale pour le logement.

---

<sup>8</sup> Présidé par Jacques Chirac dont Alain Juppé est premier ministre entre 1995 et 1997 suivit de Lionel Jospin, de gauche, entre 1997 et 2002

Les préoccupations des responsables publics se focalisent sur la façon d'associer la compétitivité, l'attractivité des territoires et la solidarité sociale – la diversité, la mixité et l'égalité des chances – pour une cohésion sociale et nationale (Heyraud, 2010, p. 19).

En 1999, les 'Contrats de Ville' 2000-2006 formalisent une nouvelle contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans l'objectif d'intégrer les enjeux nouveaux, la prise en compte de la valorisation et la recherche de la mixité et de l'intégration (Heyraud, 2010), permettant de placer les enjeux de développement et de cohésion sociale et territoriale au sein d'un quartier.

La loi Chevènement, dite également Voynet, est votée en 1999 et a pour objectif le renforcement de la coopération intercommunale au sein des agglomérations urbaines. L'État participe avec des fonds de financement, par la création de la Communauté d'Agglomération (CA) et de la Communauté Urbaine (CU), à condition que soient introduits des taux uniformes d'affaires afin de développer l'activité économique et ainsi de faire en sorte que les écarts diminuent.

Les CA et les CU sont encouragés à développer un 'Projet d'Agglomération' accompagné d'une stratégie politique comprenant les orientations sur le développement économique et la cohésion sociale, l'aménagement du territoire et urbain, les transports et l'habitation, la 'politique de ville', les politiques environnementales et le management de ressources (Thoin, 2006, p. 62). En l'espace de dix ans, la Communauté urbaine du 'GrandLyon' a su désenclaver plusieurs zones sensibles par l'aménagement du territoire et au titre de la solidarité communautaire. La création de l'intercommunauté de la région parisienne, le 'Grand Paris' datant du gouvernement de Sarkozy, est bien plus récente.

La loi du 16 décembre 2010 engage la réforme des collectivités territoriales' déterminant les échelons selon la communauté des communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles (Paquot, 2013, p. 137).

#### ***La loi de 2000 de la Solidarité, le Renouvellement Urbain SRU et les nouveaux instruments : SCOT et PLU***

Les mesures d'action des politiques urbaines pour les collectivités territoriales ont lieu dans un contexte budgétaire contraignant de crise économique et sociale qui menace les fragiles équilibres sociaux et renforce les fractures territoriales avec des taux de chômage en brutale ascension.

En 2000, la 'Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains' (SRU), en vue de la mixité recherchée et valorisée, fixe un objectif de 20% de logements sociaux pour les villes de plus de 50 000 habitants.

Au niveau stratégique, la loi SRU est accompagnée de nouveaux instruments régulateurs conçus pour encadrer les décisions des politiques urbaines : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) produit à l'échelle de l'agglomération et les plans sectoriels (habitation, déplacement et commerce) devant s'accorder au PLU qui détermine les usages et les réglés affectées.

En 2001, la Loi Organique relative aux lois de finances (LOLF) pose les bases d'une révision générale des politiques publiques et initie une nouvelle politique de réforme de l'État.

### ***Les Operations de Régénération Urbaine ORU à l'échelle du quartier***

Réélu en 2002, le gouvernement de centre-droite présidé par Jacques Chirac renoue avec les politiques de régénération physique, plutôt que sociales, afin de renforcer la compétitivité des grands centres urbains.

La politique urbaine française retourne vers une approche économique et physique plus traditionnelle et spatialement ciblée. La Loi sur la Rénovation Urbaine de 2003, sur 5 ans, a pour objectif de réduire l'écart des quartiers défavorisés et de renforcer l'approche physique de la régénération urbaine (Fraser & Lerique 2007 citée par Couch et al., 2011, p. 25), l'aménagement de l'espace public, les services publics et le logement.

En 2003, le volet majeur de la politique de la ville consistait à organiser des opérations de renouvellement urbain (ORU).

À l'échelle du quartier, la cible des politiques de la ville se poursuit avec une deuxième génération de 'Grands Projets de Ville' axés sur la régénération des zones urbaines centrales, l'intégration des habitants dans le marché du travail, le développement de nouvelles activités économiques et l'encouragement des affaires et de l'investissement (Trache et al 2007, 169 cité par Couch et al., 2011, p. 24).

Le nouvel enjeu consiste à mettre en œuvre une nouvelle politique de peuplement, de produire une mutation urbaine en profondeur à l'aide d'une action physique de revitalisation des quartiers et de transformer de manière durable les quartiers en difficulté.

Crée en 2003, l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) est créée afin d'articuler les divers agents : les collectivités territoriales et leurs groupements, les bailleurs sociaux et les municipalités afin de mener à bien les opérations de rénovation urbaine, la réhabilitation et la construction. Le Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU) formalise l'éloignement

des politiques d'interaction sur les zones de privation et inaugure la mise en concurrence des gouvernements locaux pour l'obtention des financements (Pinson & Journel, 2016).

Encadré par la LOLF et le PNRU, le contenu des plans se répète partout. Fondés sur des diagnostics remplaçables qui occultent les atouts et les ressources du quartier, ces projets reprennent fidèlement la stratégie et les objectifs définis dans la loi – rétablir la mixité sociale dans des quartiers – ce qui résulte dans des programmes identiques : la reconstruction de maisons individuelles et de petits immeubles collectifs, la privatisation et la sécurisation technique des espaces publics et la création de voiries qui apportent de la porosité au tissu urbain. Devant la concurrence des 'appels à projets' et dans un contexte de 'renforcement des contraintes budgétaires des collectivités, les maires et les bailleurs sociaux ont été placés devant une alternative simple : concevoir un projet répondant fidèlement aux attentes de l'ANRU ou renoncer pour de longues années à toute possibilité d'intervention sur le cadre bâti, les espaces extérieurs ou les équipements publics dans les quartiers d'habitat social' (Epstein, Douillet, Faure, Halpern, & Leresche, 2012, p. 8).

#### *L'Agence responsable des Programmes Nationaux pour la Régénération Urbaine, l'ANRU*

Le Renouvellement urbain est porté par 'l'Agence responsable des Programmes National pour la Régénération Urbaine' (ANRU), un établissement public à vocation industrielle et commerciale dont le conseil d'administration réunit l'État, la Caisse des Dépôts, l'ANAH, l'USH, l'UESL (1% logement), les représentants des communes, départements, régions et qui centralise les projets et les crédits sur la base d'un partenariat avec la ville (Heyraud, 2010). L'ANRU a les priorités suivantes : la réussite éducative, la santé, l'emploi et la formation traduites par des aides à la création d'activités et le désenclavement des quartiers par des transports.

L'ANRU a rendu possible la convergence entre les programmes de l'État, le principal programme de la politique de la ville – le programme national de rénovation urbaine (PNRU) – et les préfectures intercommunales, départements et régions, la participation des habitants, la coopération entre les différents services afin d'élaborer les dossiers financiers dans une approche intégrée et multisectorielle<sup>9</sup> (Heyraud, 2010).

---

<sup>9</sup> Pour la période 2004-2013 l'ANRU a reçu 10 milliards d'euros de subventions dont 6,4 sont destinés au logement social (démolition, reconstruction, réhabilitation) et 3 sont destinés aux espaces publics et à la diversification fonctionnelle : aménagements, équipements ingénierie et parc privé.

Le lancement des programmes ANRU a changé profondément la physionomie et les équilibres de certains quartiers, jusqu'à là en voie de marginalisation, permettant un nouvel élan : une dynamique urbaine avec des nouveaux emplois ; la construction de maisons a attiré des populations diversifiées et la présence de bureaux et de commerces a permis aux cités de changer de visage avec l'avantage de la mixité sociale et fonctionnelle.

Le contenu des politiques territoriales semble converger depuis 2003 – au contraire de la première phase dont la dynamique était de différenciation – ce paradoxe est encore plus fort car 'la période est marquée par le renforcement de l'autonomie juridique des collectivités' et l'ANRU bénéficie d'une liberté managériale quasi-totale pour allouer son budget aux projets portés par les maires (Epstein et al., 2012, p. 4).

'Le montant total des subventions accordées par l'ANRU à un projet donné n'est pas plafonné, dépendant exclusivement de son contenu et des ressources des collectivités' et les villes et les bailleurs sociaux ont été fortement incité à privilégier certaines catégories d'opérations (largement subventionnées comme les démolitions à 100%) au détriment d'autres actions, en particulier celles à caractère social, qui sont intégralement à la charge des collectivités car mal ou non prises en charge par l'agence nationale (Epstein et al., 2012, p. 7).

Postérieurement l'ANRU donne lieu à l'agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSE) qui, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, disparaît pour être rattaché à chaque préfecture de région (Heyraud, 2010, p. 64).

'La future métropole, prévue par la réforme territoriale, qui sera un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, sera dotée de compétences élargies, en matière de développement économique, d'urbanisme, d'habitat, de transport et d'infrastructures, d'éducation, dont certaines, par transfert et conventions des départements et régions' (Heyraud, 2010, p. 345).

### ***Le remplacement des Contrat de Ville par les Contrats Urbains de Cohésion CUC***

En 2005, les événements problématiques en banlieue mènent à une nouvelle réflexion sur la politique de régénération à des nouveaux instruments de cohésion sociale et en 2008 une nouvelle stratégie 'espoirs banlieues' est lancée (Couch et al., 2011, p. 21).

En 2005, la loi de 'Programme pour la Cohésion Sociale' (PCS) accorde un budget de 13 milliards d'euros, entre 2005-2009, pour les actions sur l'emploi, le logement et l'égalité des chances dont : la création 500 000 logements sociaux locatifs en 5 ans ; la remise dans le marché de 100 000 logements vacants du parc privé et des 'établissements publics d'État' (EPA) permettant à l'État de



maîtriser le coût et la disponibilité du foncier. La région parisienne est en tête des contrats réunissant 113 contrats pour 173 communes (Heyraud, 2010).

En 2005, les Contrats urbains de Cohésion (CUC) remplacent les Contrats de Villes et ciblent cinq priorités : l'emploi et le développement économique ; l'amélioration du logement et de l'environnement urbain ; l'éducation et l'équité des opportunités ; la citoyenneté et la prévention du crime et l'accès aux soins médicaux (Thoin, 2006, pp. 65–66).

Par le biais des CUS qui ont remplacé les Contrats de Ville, les enjeux sociaux et urbains de la politique de la ville se sont réduits 'à une politique d'accompagnement social organisée autour du soutien à la vie associative', les enjeux liés à l'habitat et à la rénovation urbaine étaient traités à part par les spécialistes du logement (Heyraud, 2010, p. 84).

En 2014, une nouvelle programmation de cohésion urbaine, une réorganisation des méthodes et des moyens, essaye de prendre acte des insuffisances de la politique précédente (Chaline, 2014).

### ***Le Plan de Relance et du Grand Emprunt***

Face aux chômage et aux effets de la crise de 2008, accompagnés de la dégradation brutale du marché du travail déjà présente avant la crise, les situations de précarité se multiplient, renforcent les écarts et aggravent les fractures sociales et économiques aux sein des quartiers.

A la fin de 2008, le programme de rénovation urbaine est relancé avec 350 millions d'euros supplémentaires 'afin de financer les projets déjà avancés et de relancer des nouveaux'. L'objectif consistait à soutenir la filière du bâtiment travaux publics (BTP) un secteur stratégique en temps de crise qui offre la possibilité de créer des emplois non délocalisés et d'en faire en profiter le secteur des transports en commun en site propre (TCSP) (Heyraud, 2010, p. 327).

'En 2009, 15% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté' (Heyraud, 2010, p. 318). Le gouvernement met en œuvre des mesures dont le Plan de relance et du Grand Emprunt. Ses mesures seront-elles suffisantes pour inverser la tendance et pour aider les habitants des quartiers ?

### **3.3.3 LA GOUVERNANCE DE LA RENOVATION URBAINE : ADAPTATION ET RECONFIGURATION**

#### ***La gouvernance publique multi-échelles***

D'une part, la décentralisation et la construction européenne ont permis aux villes et aux régions de s'émanciper de la tutelle étatique. D'autre part, l'État a participé à la dynamique de différenciation territoriale par le remplacement progressif des politiques territoriales redistributives et distributives vers les politiques constructives tout en laissant à la charge des acteurs locaux la définition du

contenu de celles-ci (Epstein et al., 2012). La montée de l'agglomération grâce à son attractivité et sa compétitivité est considérée par Hannigan (2013) comme une preuve importante de l'abandon de l'État-providence et, en même temps, l'abandon du système keynésien. L'intégration de divers projets et plans, à ses diverses échelles territoriales est une caractéristique particulière de l'approche française des politiques urbaines et du renouvellement urbain.

À travers le territoire, les différents échelons intermédiaires du gouvernement sont sensés travailler en étroite collaboration.

Les régions sont responsables de l'aménagement du territoire et des transports. Depuis 2004, d'autres missions incombent aux régions : les responsabilités du développement économique, des infrastructures, de la formation professionnelle se sont rajoutées en raison des fonds structureux de l'UE, sur la base d'une initiative expérimentale (Couch et al., 2011). La région a un rôle de coordination des actions, des aides au développement économique et des aides à l'immobilier d'entreprise, sous réserve de la responsabilité de l'État en la matière. Elle est également responsable de la concertation locale (Gouvernement français, 2017).

Les départements sont, avec les régions, responsables des infrastructures, des équipements, de la protection environnementale, du développement économique et culturel et sont également d'importants acteurs du renouvellement urbain.

Les communes sont responsables des règles de l'urbanisme et de l'occupation du sol et assurent le contrôle démocratique local du développement urbain. La taille moyenne de chaque commune est très faible et leur nombre élevé (en comparaison à celui du Royaume-Uni ou de l'Allemagne). Au 1<sup>er</sup> janvier 2011 la France compte 36 697 communes, environ trois à quatre fois plus que l'Allemagne ou la Grande-Bretagne (Paquot, 2013, p. 136).

### ***Les partenariats et les Sociétés d'Économie mixte Locale SEML***

En France, les partenariats sont très importants dans la gouvernance urbaine permettant, entre autres : le contrôle démocratique, l'engagement, la participation de la population et la mobilisation des ressources régionales et locales mises en collaboration au travers d'accords contractuels (Couch et al., 2011).

‘Contrairement au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, où le mécénat est couramment pratiqué, la politique de la ville, en France, fait rarement appel au secteur privé’, même si certaines fondations qui s'intéressent aux actions menées, participent au financement des projets – RATP, SNCF, La

Poste, Vinci, France Telecom, Gaz de France, Macif, FNAC – ces engagements restent ponctuels et encadrés par des cahiers des charges (Heyraud, 2010, p. 139).

Depuis les lois de la décentralisation de 1982 et jusqu'aux CUCS, les deux principaux piliers de la politique de la ville sont l'État et les collectivités territoriales, d'où provient une partie des crédits de la ville, tant dans le domaine social que dans le domaine urbain. C'est donc souvent grâce aux crédits supplémentaires que des inter-communautés, départements et régions ont pu mener à bien de nombreux projets, notamment dans le domaine de la rénovation urbaine (Heyraud, 2010, p. 337).

Les partenariats ont lieu dans le cadre de procédures classiques d'aménagement urbain par le biais de concessions que relie le secteur public et le privé en charge de l'implantation du projet, les autorités locales ayant la capacitation en matière de procédures de projet urbain (Dormois et Pinson 2005).

Le renouvellement physique est mis en œuvre et mené par les 'classiques' Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) : des sociétés, des entreprises privées appartenant au gouvernement avec accès à des financements privés mais de responsabilité du secteur public. A l'échelle de l'agglomération, ces institutions ont à leur charge le développement et la mise en œuvre des politiques de régénération et renouvellement urbain.

La logique d'agencification est entendue comme un déplacement de l'activité gouvernementale vers des structures publiques chargées de la mise en œuvre d'un programme, ces structures captent une part croissante des ressources budgétaires que, n'étant pas tenues de passer par des circuits et structures d'acceptation de leur ministère, maintiennent des relations directes avec les opérateurs locaux, dont les collectivités (Epstein et al., 2012).

Bien que les préoccupations sociales restent dans le programme, la compétitivité urbaine émerge au sein des partenariats réalisés entre le gouvernement et des tiers.

### ***Les établissements publics d'aménagement et leurs pouvoirs exceptionnels***

Créés par décret et contrôlés directement par le ministère, les établissements publics de l'État (EPA) peuvent également être en charge de la gestion de grands projets d'aménagement urbain – construction d'infrastructures, logements et bureaux – tout comme les SEML. Toutefois, les EPA ont des compétences et des pouvoirs plus exceptionnels, notamment en matière d'urbanisme réglementaire.

Accompagnés de nouvelles structures administratives de pouvoirs exceptionnels et empruntant les règles managériales et formes d'action du secteur privé, l'objectif premier de l'UDC anglo-saxon et

de l'EPA français, consiste à accélérer la conversion des pratiques de projet urbain vers une version plus tournée vers le libre marché, à déplacer l'axe des politiques urbaines d'occupation du sol, de logements sociaux et consommation d'infrastructures collectives vers la régénération du libre marché, et à attirer les groupes sociaux aisés grâce à des partenariats privés-publics (Pinson & Journal, 2016, p. 3).

Alors que le gouvernement local associait le déclin de la population au manque de dynamisme économique requérant des mesures pour introduire de nouvelles entreprises, aujourd'hui, ceci est, en fait, considéré comme étant le résultat du manque d'attractivité de l'environnement urbain qui n'a pour cette raison pas réussi à garder la population. Le renouvellement urbain et le secteur de la construction immobilière permettent de créer une économie locale tout en attirant une nouvelle classe émergente.

Ainsi, les EPA peuvent développer des projets de construction et des infrastructures, acquérir par expropriation, si nécessaire, vendre un terrain et des constructions, exercer le droit de préemption, et engager des études nécessaires à la mission.

Avec une intervention directe des EPA, l'État a redirigé l'objectif des politiques vers le renouvellement urbain, plutôt que de encourager l'industrie et la création de travail (Pinson & Journal, 2016, p. 7).

### ***Le renforcement de la coordination étatique***

En 2007, suite à l'élection de Nicolas Sarkozy et inspiré par des expériences étrangères antérieures, notamment en Grande-Bretagne, la 'révision générale des politiques publiques' (RGPP) revendique une réforme fondée sur le label 'faire mieux moins cher' dont 'le principe affiché est de faire examiner les objectifs, les dépenses, les résultats et les *modus operandi* des grandes politiques publiques ministérielles par des équipes d'audit' susceptibles de remettre en cause les institutions (Bezes 2010, 775).

'La réforme de l'État territorial entamée en 2008 dans le cadre de la RGPP parachève sa marginalisation. Justifiée par un double objectif de réduction de la dépense publique et de renforcement de la coordination de l'action étatique dans les territoires, cette réforme redessine le périmètre, l'organisation et les responsabilités de l'État local' (Epstein et al., 2012, p. 5)

'En 2014, dans le cadre d'un recentrage de l'action de l'État, se doit la création d'un nouvel organisme, dénommé centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et

l'aménagement, le CEREMA, un établissement public administratif de l'État, pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques d'aménagement et du développement durable, par nature transversales' (Gouvernement français, 2017).

#### ***Le ressources locales affaiblies afin d'augmenter la compétitivité des entreprises***

La taxe professionnelle TP, une des ressources économiques des collectivités locales, a été supprimée en 2010 par le gouvernement de Sarkozy sous la justification d'entrave à la compétitivité des entreprises françaises face à la concurrence européenne et internationale, ce que n'aide pas les partenaires locaux à s'engager financièrement. Par ailleurs, la suppression de cette taxe bénéficie aux communes majoritairement résidentielles, tel que le département de Paris.

Ainsi, la suppression de la TP, le retrait de l'État et la raréfaction des crédits européens du Fond Social Européen ont des lourdes conséquences sur la capacité d'investissement des collectivités qui voient les dépenses sociales augmenter significativement avec la crise.

Dans un contexte de crise sociale, de baisse de pouvoir d'achat, face à la nouvelle réforme, 'ce sont les ménages qui seront d'avantage sollicités et mis à contribution' ; les collectivités sont exposées à la montée de la précarité sans que celles-ci aient les moyens d'y faire face – l'aggravation de la situation sociale des quartiers prioritaires s'étale sur des périmètres de plus en plus larges, associée à la forte augmentation du chômage depuis 2008 – alors que 'les collectivités territoriales sont pourtant aujourd'hui au cœur des nouvelles solidarités à inventer car elles assurent, en moyenne, plus de 73% des investissements publics civils et représentaient 11,4% du PIB national en 2009' (Heyraud 2010, 338-339).

#### ***Le rôle de l'État pour l'équité sociale***

Au Pays-Bas, l'idée de créer des politiques qui intègrent le domaine économique, social et physique a pour point de départ le gouvernement (Musterd & Ostendorf, 2008). Pendant les dernières décennies du XXème siècle, la tâche de coordination entre les piliers incombait au gouvernement central et à la municipalité incombait l'intégration de la coopération entre le secteur privé, public et la consultation avec les habitants afin d'y introduire des améliorations visibles, ce qui a permis à chaque ville d'agir selon ses priorités, dans le cadre des objectifs définis par le gouvernement et, avec l'active contribution des résidents, cela a permis aussi de construire sa propre vision et stratégie de développement (Musterd & Ostendorf, 2008).

Suite à une période d'inaction gouvernementale, en 2007, la situation nationale change et une nouvelle attention s'est fixée sur les politiques intégrées de quartier en apportant les modifications suivantes : réduction des aides de l'État, les programmes sociaux et physiques de la rénovation urbaine passent à la charge des bailleurs sociaux, même si leur principal rôle est d'assurer du logement et la qualité de quartier et la communauté est associée à la restructuration physique (Musterd & Ostendorf, 2008).

Malgré la demande de logements abordables et d'emplois, qui représentent un engagement minimal vis-à-vis de la justice sociale, l'objectif premier de la politique semble être l'attachement à la rentabilité économique et à la compétitivité.

En sus de l'engagement de la communauté, la politique aura besoin de restituer la participation de l'État providence, de restaurer le pouvoir des gouvernements locaux, de reconnaître les limitations des interventions de petite échelle et de prendre conscience que les stratégies redistributives sont nécessaires pour faire face à des inégalités socio-économiques enracinées (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 126).

### **3.4 LA DIMENSION SOCIALE SPATIALE ET LES EFFETS DE SYNERGIE**

#### **3.4.1 LES EFFETS DE SYNERGIE**

##### ***Les effets de synergie***

Issu de l'économie, le terme 'trickle-down' est fondé sur la théorie qu'une partie du montant des revenus non ponctionnés par les taxes étatiques finit par être indirectement réinjecté dans l'économie par la consommation, l'investissement ou même par l'épargne. Toutefois, ce système peut réduire la redistribution de la richesse créant le nivellement vers le bas et engendrant de la pauvreté supplémentaire.

Dans le domaine de l'intervention physique, le terme 'effet trickle-down' est appliqué pour exprimer les effets de synergie supposés grâce à la régénération urbaine dans des zones défavorisées. Les effets de contribution indirecte de la régénération urbaine sont depuis longtemps débattus. Si pour certains chercheurs cette contribution n'est qu'une supposition pour d'autres elle est réelle sous réserve de mise en place de mécanismes pour assurer cette contribution.

Moulaert (2001) prône l'idée selon laquelle les politiques territoriales intégrées déclenchent des effets de synergie car si on agit sur une zone donnée, l'ensemble en est également bénéficiaire. Swyngedouw, Moulaert et Rodríguez (2002) soulignent également que les bénéfices sont souvent récoltés par le secteur privé.

Au Royaume-Uni, les NDC ont prouvé une réussite dans l'amélioration des résultats territoriaux, telles que la satisfaction locale et la réduction de la criminologie. Il a été suggéré que les interventions focalisées sur une zone, sur le logement et l'environnement physique, pourraient bénéficier de manière visible à d'autres zones grâce à la réduction du crime et à l'amélioration de la santé (Couch et al., 2011, p. 37).

Selon Shaw (2010), la croyance dans les inévitables facteurs 'trickle-down' qui existaient dans l'intention qu'avaient les urbanistes d'envoyer les gens dans la périphérie afin de résoudre les problèmes, cette croyance n'est plus valable (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 125).

La question qui se pose est la suivante : dans quelle mesure la régénération urbaine peut-elle faire bénéficier les groupes sociaux les plus défavorisés et améliorer la qualité de vie, non seulement pour la population locale mais également pour la communauté, à une plus vaste échelle ?

L'urbain est en mutation constante et, comme vu dans la première partie, les transformations sont le résultat de facteurs endogènes et exogènes. Les effets de synergie multiplicateurs, n'étant pas automatiques, dépendent de l'extension de l'implication des acteurs politiques locaux dans la conception et la mise en œuvre d'un système et de dispositifs conçus pour que l'investissement bénéficie à des groupes sociaux spécifiques afin de contribuer aux objectifs de régénération économique et sociale (Colomb, 2011, p. 78). Comme souligné par Colomb (2011), la régénération urbaine est désignée comme un ensemble d'interventions économiques, physiques, environnementales, sociales et culturelles localisées 'area-based' et menées par les autorités publiques en partenariat avec d'autres acteurs, afin juguler le déclin urbain qui se manifestait dans une zone particulière. Par conséquent, pour que les impacts sociaux-économiques soient positifs, les acteurs publics doivent s'assurer que l'investissement dans la régénération urbaine cible les groupes sociaux défavorisés, marginalisés, vulnérables et les quartiers démunis afin de parvenir à un équilibre porteur.

En faisant usage des ressources locales, les effets de synergie potentiels souhaités par la politique de renouvellement urbaine sont fondés sur la volonté de favoriser la cohésion sociale, tout en contribuant à l'économie de la ville.

Ainsi, il est nécessaire de prendre en compte que les effets positifs de la contribution à l'économie ont des effets négatifs sur la cohésion sociale, creusant de plus en plus les inégalités sociales que les politiques souhaitent combattre.

Contribuer à l'économie de la ville implique de favoriser la fixation locale de l'investissement et la stimulation de diverses économies, dont fait partie l'implantation d'entreprises et la création de l'emploi. En termes de production de bénéfices sociaux, les principaux effets souhaités consistent à la création de liens de cohésion et à une inclusion sociale, à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population, au renforcement du capital social et de la citoyenneté.

Au sein de l'approche néolibérale, la régénération agit comme le catalyseur d'une nouvelle dynamique par la création d'une nouvelle offre de loisir, de logements, de bureaux, de commerce et de services destinés à accroître la compétitivité et l'attractivité de la ville.

Divers auteurs font référence aux bénéfices économiques de ces opérations, restant toutefois très sceptiques en ce qui concerne les effets bénéfiques supposés et souhaités à l'égard des groupes sociaux et des zones défavorisées : les ressources sont court-circuitées vers d'autres infrastructures sociales et les opérations sont plutôt source de marginalisation, d'exclusion sociale, de 'marchandisation' et de gentrification (Colomb, 2011, p. 81).

D'autres auteurs ont démontré divers effets positifs des politiques de renouvellement urbain, d'intégration sociale, de développement professionnel, d'ascension socio-économique des groupes défavorisés (Fainstein, 2008) de renouvellement des relations sociales entre groupes de population.

### ***L'intervention sur les zones défavorisées***

Dans la mutation d'une définition de développement social vers une définition de développement spatial, il est supposé que les effets multiplicateurs soient suffisants pour permettre un équilibre social et un développement de la réussite. Selon Swyngedouw (2002, p. 565), la régénération économique a pris le chemin du redéveloppement territorial – fondé sur une attention vis-à-vis des groupes sensibles et particuliers, identifiés par leur localisation, les caractéristiques physiques de cette localisation et des fonds – remplaçant le système redistributif général.

Cibler certaines zones à développer permet de reformuler et d'agir sur certains groupes défavorisés, sous réserve qu'une politique de redistribution soit mise en place car les effets de synergie ne se vérifient pas dans un contexte d'absence de régulation de l'emploi ou de redistribution de revenus, comme le démontrent les pays dans lesquels règne une politique néolibérale. L'approche territoriale de la politique urbaine encourage la manifestation localisée de bénéfices, quand la politique redistributive se réalise à des échelons supérieurs (Swyngedouw et al., 2002, p. 575).



### ***Les aspirations des habitants***

Malgré la difficulté des politiques urbaines à résoudre les problèmes contextuels de plus en plus complexes, il est important de signaler qu'il est fondamental de prendre en compte les aspirations d'une grande partie de la population et ses caractéristiques inhérentes. Les villes allemandes se positionnent parmi les plus compétitives d'Europe et offrent les meilleures conditions de vie, de qualité environnementale et de conditions sociales (Parkinson et al., 2004 cité par Couch 2011).

Parfois les opérations incluent également des objectifs de qualité de l'environnement urbain dont les résidents existants bénéficient. Le développement économique peut être moteur d'inclusion sociale et de réduction de la ségrégation. Le développement d'espaces publics et d'espaces verts peut devenir un environnement propice à la création de liens sociaux entre les divers groupes.

### **3.4.2 L'ECHELLE D'INTEGRATION SPATIALE**

#### ***Les mégaprojets, entre avantages et inconvénients***

Dans les dernières décennies, une croissance de projets de développement à très grande échelle en Europe et ailleurs a été constatée, afin de faire face à la suppression de frontières dans l'économie globale.

L'objectif des mégaprojets est de rendre la ville compétitive face aux marchés globaux, mais aussi, d'accroître les infrastructures urbaines en les équipant de services, de transports et de logements (Kennedy & Town, 2015).

Les mégaprojets rendent possible le développement entrepreneurial-immobilier, la mixité des usages, attirent des entreprises multinationales, la construction du logement et rend possible une approche intégrée qui intègre des logements, des emplois, des équipements, associant des objectifs physiques économiques et sociaux. La grande échelle permet l'association des nouvelles infrastructures de mobilité, ce qui rend le site plus attirant pour les investissements économiques et augmente la valeur du foncier.

Aussi, une grande partie des mégaprojets fait usage de grandes enveloppes publiques, d'avantages fiscaux et bénéficient d'une exonération des taxes pendant 20 ou 30 ans et, selon les cas, l'État se porte garant.

D'une part, les mégaprojets diffèrent en ce qui concerne l'intention de construire des logements accessibles et abordables responsables du lien entre les objectifs physiques et sociaux. D'autre part, la ressemblance physique entre ces divers projets met en évidence le niveau d'engagement de la ville d'accueil envers l'équité sociale. Malgré la demande de logements abordables et d'emplois, qui

représentent un engagement minimal à l'égard de la justice sociale, le premier objectif des mégaprojets est la rentabilité économique et la compétitivité (Fainstein, 2008).

### *Les zones et la synergie de la grande échelle*

Les opportunités de développements au centre de l'agglomération étant limitées, les mégaprojets s'orientent vers des secteurs de la ville considérée comme 'marginaux' mais possédant un potentiel de centralité. Selon les cas, les constructions sont plus ou moins denses, parfois déconnectés du contexte au bénéfice de la capacité constructive et afin de justifier l'investissement et le risque à long terme. Souvent, les interventions ciblent les anciennes zones de l'activité industrielle.

Dans diverses opérations de large échelle, comme les HMR au Royaume-Uni, la stratégie dépendait de la démolition de l'existant, de plus coûteuse, ce qui a eu pour conséquence le déplacement de la population existante et parfois, la destruction d'un héritage architectural et d'une identité au bénéfice d'une nouvelle construction extensive.

L'intervention territoriale à relativement petite échelle peut difficilement compenser les bénéfices potentiels des opérations d'économie plus vastes. Concentrer des efforts dans une zone de moindre dimension peut en effet mener à des transformations dans la zone en question, toutefois, leur impact sur la ville et sur société sera très probablement bien plus limitée. 'Les interventions de petite échelle peuvent bien améliorer les conditions pour certains, mais ne s'attaqueront pas aux causes principales de la pauvreté et aux désavantages' (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 137 traduction par l'auteure).

### *L'échelle de quartier et la dimension sociale*

Dans un contexte de rupture des liens entre l'espace, le travail, la famille, le gouvernement a compris que pour recréer la cohésion sociale, responsabilité qui incombait à la société elle-même, la politique de rénovation sociale devrait augmenter la participation de la société. L'échelle de quartier y jouait un rôle extrêmement important, car les relations sociales de tout type s'y trouvaient ou pourraient y être activés (Musterd & Ostendorf, 2008). Par conséquent, l'échelle de quartier et les relations sociales devraient être fortement encouragées au sein des politiques de restructuration.

L'échelle de quartier encourage la convivialité publique, si les résidents font usage de certains éléments clés tels que les espaces universellement accessibles et dans lesquels les transactions ont lieu régulièrement (S. Smith et al., 2010). Les équipements, les écoles et les centres sociaux ou

sportifs sont les points de convergence sociale dans des zones relativement homogènes. Au-delà de l'échelle, la convivialité est également encouragée par une certaine homogénéité et stabilité sociale par opposition aux quartiers présentant une mixité sociale trop importante (Madanipour, 2004).

Il n'existe pas de citoyenneté sans espace. Les formes de citoyenneté et d'espace géographique sont imbriquées l'une dans l'autre et s'influencent réciproquement ; un rapport de nécessité existe entre les deux et l'un est la condition de l'autre (Pullano, 2014).

Il est globalement accepté que les opérations de renouvellement urbain sont génératrices de transformations dans les zones où elles sont implantées, mais rarement au service d'une plus grande équité. La relation entre le travail et l'habitation a évolué et avec elle la relation entre quartiers, transformant les relations aux sein de l'urbain.

### 3.4.3 LA MIXITE SOCIALE ET LA GENTRIFICATION

#### *La régénération urbaine intégrée*

Un des principaux objectifs de la politique de régénération urbaine et de mixité sociale consistait à promouvoir l'inclusion des classes moyennes au sein des habitants existants du centre-ville afin de combattre la pénurie de logements existante, tout en réhabilitant le vieux stock de logements existant. Cette formule de régénération peut être également décrite comme un processus généré par des agences gouvernementales afin d'attirer les classes moyennes souhaitant devenir propriétaires par la création de marchés de logements (Atkinson, 2003).

Dans divers contextes, la prolifération de l'offre de logements d'accession est devenue problématique car, d'une part, elle peut contrarier l'objectif de mixité des régimes fonciers et, d'autre part, elle avait recours à la démolition (Keith Shaw & Robinson, 2010) éloignant la population existante et reportant les problèmes sociaux ailleurs.

Plusieurs études constatent un accroissement de la polarisation et de la ségrégation sociale en Europe ; la pauvreté ne se confine plus qu'aux quartiers pauvres et les interventions localisées ne résolvent pas totalement les problèmes structurels plus vastes comme le chômage qui aggrave les problèmes à certains endroits (Musterd & Ostendorf, 2008).

Dans certains contextes, dont le Néerlandais, l'attention particulière portée au facteur social et à la préoccupation d'intégration par une approche contextuelle, territoriale, intégrée visant la cohésion au sein des quartiers, a conduit à des taux de ségrégation sociale modérés et même décroissants dans certaines villes, par rapport à d'autres pays de l'Ouest européen, car la mixité est déjà une réalité

dans les villes hollandaises (Musterd & Ostendorf, 2008). L'État a joué ici un rôle crucial contre la ségrégation et l'exclusion sociale.

D'une part, la gentrification, en tant que processus d'investissement et mouvement de richesses, a eu des effets positifs dans des villes caractérisées par des régimes de l'État-providence forts (Atkinson & Bridge, 2005, p. 17). D'autre part, le débat souligne que la relation proche entre l'État, dans ses multiples formes, et le secteur immobilier comme étant un facteur déterminant de la cumulation de la propriété (Forrest, 2016).

Le fait que les résultats soient plus conflictuels dans certains lieux par rapport à d'autres peut être lié à deux facteurs clés : le degré existant de polarisation sociale et les pratiques liées aux droits de propriété (Clark, 2005). Selon Clark (2005), quand le lieu est déjà caractérisé par un degré de polarisation élevé – faible en ce qui concerne les droits des usagers et étendu en ce qui concerne les droits des propriétaires – le conflit associé à la gentrification prend des vastes proportions ; alors que, par opposition, quand le lieu est caractérisé par la reconnaissance de la pratique équitable et juridique des droits d'usage, le résultat peut être différent.

### ***L'intégration sociale et la mixité sociale***

L'intégration sociale par la mixité de revenus dans l'espace peut ne pas conduire à la cohésion et peut même générer des interactions sociales négatives (M. H. Bacqué, Fijalkow, Launay, & Vermeersch, 2011; Chaskin & Joseph, 2013; Musterd & Ostendorf, 2008; Thurber, Bohmann, & Heflinger, 2017). Le simple assemblage ne pourra pas, à lui seul, générer des relations et des liens sociaux.

Donzelot (2006b) estime que le principe de la mixité sociale n'est pas toujours vertueux, ni mis en œuvre à juste titre car, dans une certaine mesure, il légitime d'avantager les politiques visant à la réintroduction des classes moyennes dans les cités, à masquer l'accès à la propriété et à l'éviction des populations démunies au détriment de l'introduction de populations défavorisées dans les communes aisées.

Cheshire (2007b) défend l'idée selon laquelle la création de la mixité n'aide pas à l'intégration sociale dans un contexte de population homogène ; que la cause principale de l'exclusion sociale est la pauvreté ; que pour être effectif, il est nécessaire de réintroduire la redistribution des ressources économiques et des opportunités car les riches sont devenus plus riches et les pauvres sont devenus plus pauvres, intensifiant la ségrégation résidentielle. Ne ciblant plus les causes structurelles des situations de pauvreté, les politiques négligent le développement endogène des territoires et, si les

problèmes se généralisent, il faudra trouver une mixité plus équilibrée entre les politiques redistributives et les politiques territoriales (M. H. Bacqué, Fijalkow, Flamand, & Vermeersch, 2010).

Bacqué et Fol (2008), soulignent que si pour certains l'insertion dans les quartiers aisés a contribué à la mobilité sociale, pour d'autres, cela s'est traduit en isolement, ce dernier étant très probablement lié aux dimensions sociales, spatiales et institutionnelles de l'organisation urbaine des quartiers. Selon Atkinson et Kintrea (2001, 2004 cité par M.-H. Bacqué & Fol, 2008, p. 10), il est pire d'être pauvre dans un quartier pauvre que pauvre dans un quartier mixte, il évoque également l'influence du contexte dans lequel se situe le quartier. Maurin (2004, cité par M. H. Bacqué et al., 2011, p. 11) met en avant les effets positifs liés au déménagement de familles pauvres dans des quartiers plus favorisés, car une nette amélioration de la santé des enfants, de leurs comportements et de leur succès scolaire s'y constatent. Murie et Musterd (2004) pensent également qu'une certaine homogénéité sociale et ethnique du quartier est nécessaire pour que l'intégration sociale soit possible.

Plus récemment, veiller à la mixité sociale en France est une mesure de plus en plus utilisée en tant que moyen pour anéantir la ségrégation urbaine et lutter contre l'exclusion inscrite dans la loi SRU ; toutefois, il est possible de citer deux contre-arguments à ce point de vue : d'une part, la mixité ne concerne que les couches intermédiaires et les couches populaires, car les franges aisées s'évadent, et, d'autre part, elles renvoient parfois au sentiment de déclassement, même si ses mesures répondent à un objectif de justice sociale (M. H. Bacqué et al., 2011). Une action menée par la Ville de Paris depuis 2002 consiste à acquérir des immeubles privés dans les quartiers aisés afin de verser une partie au logement social (M. H. Bacqué et al., 2010), toutefois cette démarche semble rencontrer une forte résistance de la part des habitants de ces quartiers aisés.

La mixité sociale peut également être représentative de toutes les couches sociales et faciliter la mobilité sociale. 'La mixité oui, mais pas la mixité imposée, pas la mixité sociale à l'envers' il est nécessaire de favoriser une mixité associée au mouvement, celle qui résulte de la facilitation de la mobilité (Donzelot, 2006a).

Plus récemment Thurber, Bohmann et Heflinger (2017) alertent sur les effets sociaux négatifs de la stigmatisation qui se manifeste par des micro-agressions affectant la santé mentale et physique, ainsi que par l'éloignement des contacts précédents qui génère un sentiment d'isolement et, proposent trois démarches afin d'améliorer la mixité sociale des politiques territoriales intégrées : renforcer la compréhension entre groupes, penser au bien-être social et créer des espaces qui incitent à la participation civique.

Au-delà de la mixité sociale, Chaskin et Joseph (2013) donnent la priorité à la conception collective des espaces au détriment des espaces privatifs dominants, l'intégration d'espaces libres ouverts à tous, la mixité des usagers dans l'organisation des infrastructures, l'intégration d'équipements publics comme les écoles, les commerces, les activités récréatives car ils sont, en effet, un terrain d'interaction collective.

### ***La gentrification***

La généralisation de la gentrification en tant que stratégie urbaine globale est fondée sur la mobilisation des marchés immobiliers en tant que vecteurs de la cumulation de capital, car la gentrification traduit essentiellement un flux de capital vers le centre-ville, plutôt qu'un flux de personnes (N. Smith, 2002).

Le discours utilisée pour servir cette stratégie est riche d'images de revitalisation, de régénération, de renouvellement, de réinvestissement, et de redéveloppement dont la légitimité est enracinée dans le besoin de devenir la ville globale, la ville créative, la ville attractive, en compétition avec d'autres villes et, dont le coût social de la stratégie est jugé nécessaire et inévitable (Clark, 2005).

La 'comodification' (Rossi, 2013), marchandisation de l'espace et la polarisation des relations de pouvoir sont à l'origine de la fragmentation et de la ségrégation sociale. Le facteur essentiel et déterminant est l'argent et quand les relations de pouvoir dominent les relations d'alliance, explose une crise (Lefebvre, 2009).

En France, 'les opérations de rénovation urbaine ont, en effet, contribué à changer le regard des populations sur les pouvoirs publics, sur leur propre quartier' toutefois, le non-respect de la règle 'un pour un' - une démolition pour une construction - additionné au non-respect de la loi SRU des 20% de logements sociaux, a empêché une réelle mixité sociale dans les quartiers de rénovation urbaine (Heyraud, 2010, p. 210).

La gentrification est un phénomène de colonisation urbaine motivée par les forces néolibérales liées à un mouvement de capital et d'individus et qui a attiré des groupes privilégiés de professionnels spécifiques, des cadres, dans les villes dynamiques d'échelle internationale, générant des transformations majeures au sein des quartiers (Atkinson & Bridge, 2005).

Le terme de 'gentrification' a été inventé par une sociologue marxiste à propos de Londres dans les années 60 et dénonçait l'éviction et la marginalisation des classes populaires du centre-ville (Glass, 1964 cité par Clerval & Fleury, 2009). Un phénomène similaire, l'embourgeoisement, a été

observé à Paris au XIX siècle, ce processus a été déclenché par les politiques de démolition et de construction urbaines de Napoléon III et d'Haussmann.

Les effets de la gentrification continuent à être débattus : pour certains, ils sont positifs apportant de nouveaux investissements et l'amélioration des conditions de l'habitat; pour d'autres ils sont négatifs en raison du déplacement des ménages de moindre revenus et de l'homogénéisation sociale. Le problème n'est plus de savoir où intervenir, mais dans l'intérêt de qui (Shaw 2005, 169) ?

Si la gentrification pouvait dans une certaine mesure avoir un rôle positif dans la dynamisation et la revitalisation des centre villes, elle s'est transformé en une politique à part entière (Atkinson & Bridge, 2005) devenant un dispositif de capitaux, comme le démontre depuis 1982 Smith (2002), un processus auquel participent les pouvoirs publics.

La gentrification prospère à travers des inégalités systématiques de la société urbaine (Atkinson, 2003). L'absence de 'gentrification' ne signifie pas, pour autant, l'absence de processus de déplacement et de dépossession des plus démunis au bénéfice des plus aisés.

Le débat actuel fait état de la croissance des tensions entre la cohésion et la 'marchandisation', des biens et des produits de la ville. L'approche néolibérale et de libre marché aurait pu être décrédibilisée après la crise financière globale de 2008, toutefois, le contraire a eu lieu et les politiques néolibérales sont devenues encore plus vigoureuses qu'avant (Forrest, 2016).

### **3.5 CONSIDERATIONS FINALES**

#### *La divergence de l'approche*

Initiée au Royaume-Uni, la vision territoriale intégrée et contextuelle qui cible les problèmes sociaux des zones défavorisées a pour objectif de placer l'action publique au plus près des problèmes complexes. Au Royaume-Uni, les politiques territoriales pratiquées ont plutôt un caractère social en intervenant dans les zones désavantagées.

La 'renaissance urbaine' au Royaume-Uni a été conçue en tant qu'idéal urbain, vendu à la classe de nouveaux résidents et fondé sur le thème provincial de la communauté, de la nature et de l'héritage. Les habitudes héritées du passé paraissent avoir eu une influence évidente sur trois facteurs : le recours à des présomptions sur les causes des privations urbaines ; l'adoption d'interventions physiques pour résoudre les problèmes sociaux complexes et ; l'acceptation d'intervenir dans des zones d'échelle plus réduite (Keith Shaw & Robinson, 2010, p. 136) par rapport à l'échelle de la ville. Au Royaume-Uni, le renouvellement urbain pourrait être interprété comme une stratégie de

dynamisation économique urbaine fondée sur l'accès à la propriété, la privatisation et la marginalisation du gouvernement local.

La stratégie territoriale connaît un succès à travers toute l'Europe. Toutefois, en Europe continentale, les politiques territoriales trouvent un élargissement de leur champ d'action, ne se restreignant pas uniquement aux préoccupations sociales et intégrant aussi d'autres critères.

En France, le renouvellement urbain a pris une orientation plus sociale et inclusive vers la réforme économique, tout en cherchant des solutions dans la structure de la gouvernance locale, dans les relations économiques et dans le potentiel et les ressources du réseau territorial. Les politiques urbaines deviennent plus interactives, prenant en compte tout à la fois les dimensions sociales et économiques du territoire, leurs enjeux, les ressources et les acteurs de façon plus holistique. Non seulement, elles ciblent les territoires défavorisés mais aussi leur potentiel, intégrant la compétitivité et la cohésion territoriale dans un raisonnement plus vaste, proactif et synergique.

### ***La gouvernance***

Au Royaume-Uni, à la fin des années 90, le gouvernement central détient les règles et les paramètres du processus de gouvernance. Les politiques territoriales urbaines sont commandées par le gouvernement national qui définit et applique les critères permettant de sélectionner les zones défavorables plus propices à l'intervention physique de la régénération urbaine.

Le secteur privé, souvent en partenariat avec le secteur public, détient un rôle d'importance majeure dans la régénération urbaine, tant dans la formulation qu'en ce qui concerne la mise en œuvre. C'est le secteur privé qui développe et réalise le projet urbain. La régénération urbaine connaît ainsi une évolution indépendamment des instruments régulateurs d'urbanisme, fondée sur l'image les 'flagships' et sur l'objectif de rentabilité économique, qui aboutit souvent à des morceaux de ville étranges et qui ne s'intègrent pas dans le contexte. Sensées renforcer le rôle du gouvernement local, des partenariats démocratiques et de la participation de la population ainsi qu'aboutir à une meilleure intégration des fonds alloués à la régénération, les orientations des politiques urbaines du programme New Labour témoignent la persistance de la démarche centraliste.

La rhétorique des 'local communities' fondée sur la forme urbaine et la cohésion sociale masquent mal la capacitation de la société civile réduite à un discours (Colomb & Tomaney, 2016).



Le débat identifie la proximité des relations entre l'État-providence et le secteur immobilier comme étant le facteur déterminant de la cumulation par l'acquisition de la propriété : le capitalisme de la propriété dirigé par l'État (Forrest, 2016).

Dans le cas français, les orientations majeures des politiques territoriales urbaines sont fixées à l'échelle nationale et c'est l'échelle régionale qui définit la distribution des ressources mises à disposition par l'État, parmi les gouvernements locaux. L'aménagement du territoire a été en partie délégué aux régions, départements et communes par la loi de Chevènement.

L'affirmation des pouvoirs politiques territoriaux – les collectivités territoriales, les grands opérateurs de niveau régional – a renforcé l'autonomie de la région par rapport à l'État et à la région a été délégué la mission de s'occuper des questions de solidarités, du développement et des problèmes de cohésion sociale et spatiale. Toutefois, Le Galès (2002) soulève la question suivante : la région de la capitale ne dispose pas des capacités de mobilisation lui permettant de traiter efficacement les questions locales, les enjeux globaux liés à l'attractivité internationale, la compétitivité parmi les villes mondiales et l'État reste nécessaire aux diverses démarches.

L'État continue à occuper un rôle majeur, de par un fort cadre réglementaire, par les contrats État – ville et les GPV. La région détient les plans responsables de la cohérence de l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage tout en développant l'attractivité et la cohésion territoriale. C'est sur les départements et les communes qui reposent l'articulation des besoins, des enjeux et des acteurs : les entités publiques, le secteur privé et la population.

Soumises aux obligations réglementaires, les opérations urbaines sont portées et conçues par le secteur public, permettant l'intégration de la dimension sociale – les logements sociaux et les équipements publics – dans la recherche d'une prestation plus égalitaire au sein du territoire. La concertation publique est une obligation réglementaire qui a lieu dans la phase de conception du projet urbain et le secteur privé n'apparaît que dans un deuxième temps, au moment de la vente du lot. La vision intégrée de l'ensemble peut être assurée par le gouvernement et ses multiples échelles et par le dispositif de ZAC.

L'extension de la redistribution des gains dans la société dépend de la dimension de l'engagement du gouvernement à l'égard du bénéfice public (Fainstein, 2008). Quand l'interaction entre les différentes échelles du secteur public n'a pas lieu, le bénéfice public peut être anéanti. A titre d'exemple, l'approche État-opération, généralisée au Royaume-Uni, permet d'échapper au gouvernement local et ainsi de contourner le règlement d'urbanisme, la population locale, les

instances de validation des opérations qui font partie des procédures traditionnelles. Cette situation, est également constatée en France au sein des opérations de régénération urbaine menées par les EPA. Les régimes d'exception caractéristiques de l'approche néolibérale (Baptista, 2013) semblent trouver un accueil croissant en Europe.

Il est important que les politiques de rénovation urbaine trouvent un meilleur accrochage aux politiques d'intégration sociale et une meilleure prise en considération des pratiques, des attentes et des besoins des habitants.

### *L'échelle des opérations, les effets de synergie et l'intégration spatiale*

L'échelle de l'opération constitue un facteur déterminant des politiques de renouvellement. D'une part, la zone d'intervention n'est plus celle de la ville et, d'autre part, l'imbrication des diverses stratégies sociales, physiques, économiques, environnementales ne sont possibles qu'à partir d'une certaine dimension spatiale.

L'interaction proactive entre les diverses stratégies permet d'augmenter les effets de synergie des politiques territoriales intégrées. Colomb (2011) souligne que les politiques de régénération urbaine n'auront pas d'effets de synergie de bénéfices à l'égard des populations défavorisées et marginalisées, sans qu'une forte politique d'intervention et de réglementation publique ne soit mise en place à plusieurs niveaux et échelles, car ils sont les seuls à pouvoir négocier les bénéfices positifs pour la population locale.

Si la grande échelle a été responsable de l'anéantissement de l'échelle humaine des espaces dans les relations sociales et de la mixité, alors la petite échelle peut également réduire le potentiel synergique de la stratégie territoriale.

Toute l'intégration spatiale concernant tant l'extension des connections fonctionnelles du système urbain comme l'équilibre et la mixité fonctionnelle, sont intimement liés à l'échelle. En tant que dimension fondamentale de l'organisation de l'urbain, l'intégration spatiale et l'équilibre fonctionnel peuvent diminuer avec l'augmentation de l'échelle de l'opération (Vasanen, 2013).

Les mégaprojets n'étant pas un phénomène nouveau font, toutefois, objet d'un renouveau de popularité et d'un intérêt renouvelé dans les grandes villes autour du globe, Nord et Sud (Fainstein, 2008), car à partir d'une certaine dimension ils ont la possibilité de produire des effets de synergie plus vastes, apportant des bénéfices bien au-delà de la zone où ils sont implantés.

### ***La stratégie de la mixité***

La méthode et le processus à travers lesquels les opérations de renouvellement urbain sont pratiqués et mis en œuvre constituent des facteurs déterminants pour l'inclusion ou l'exclusion sociale. L'autorité politique locale est une des échelles gouvernementales détentrices de cet enjeu social majeur.

Au Royaume-Uni comme en France, le concept de mixité sociale a été présenté par les politiques de 'renaissance urbaine' et de 'rénovation urbaine' comme étant un des éléments clés de la cohésion, du combat contre la ségrégation spatiale, sociale et ethnique des zones urbaines.

Au Royaume-Uni, la gentrification liée au programme de 'renaissance urbaine' n'étant pas en soit un objectif assumé est une conséquence de l'objectif de retour des classes moyennes. Selon Colomb (2006), en devenant la stratégie principale de la 'renaissance urbaine', la gentrification est présente en raison de la prédominance des impératifs de marché de l'ère de Thatcher, dans les zones de demande et dans les zones en déclin renforçant, d'une part, la marginalisation et l'exclusion sociale et, d'autre part, n'agissant pas sur les problèmes structuraux du capitalisme contemporain.

Au Royaume-Uni, le concept de mixité repose sur la 'mixité du régime foncier' et des typologies de logement, alors que le concept est présenté comme moyen de parvenir à une mixité de revenus, à une mixité sociale et de favoriser les interactions sociales, la cohésion sociale et les sociétés responsables et durables (Colomb, 2007). Le programme HMR peut être considéré comme un exemple de la stratégie de régénération urbaine par la démolition et la gentrification, toutefois, il n'apporte pas plus de diversité concernant le régime de propriétaires occupants (Keith Shaw & Robinson, 2010), facteur principal du déséquilibre urbain.

La politique britannique "tous propriétaires" conjuguée aux caractéristiques du crédit hypothécaire, favorise un marquage entre riches et pauvres, encore plus visible qu'en France, autrement dit, la propriété est, au Royaume-Uni, le mode préféré d'occupation du logement, puisqu'elle peut permettre de s'enrichir et de mobiliser des liquidités, dans un pays où le système de retraite s'opère par capitalisation, alors qu'en France cette préférence porte davantage sur une logique d'accumulation patrimoniale, transmissible aux descendants (Bugeja-Bloch, 2013, p. 223). Par ailleurs, au Royaume-Uni la politique de privatisation du logement a réduit considérablement le parc de logements sociaux et la promotion de la propriété a non seulement aggravé les inégalités de logement mais a également renforcé les inégalités de niveau de vie (Bugeja-Bloch, 2013).

Au Royaume-Uni, la politique urbaine a persisté sur une conception erronée du problème urbain. Malgré la rhétorique de l'inclusion sociale, les pratiques du programme de 'renaissance urbaine' ont eu pour conséquence l'accroissement de la fragmentation sociale, la polarisation des zones urbaines,

de la même façon que la prépondérance des objectifs de compétition économique selon les principes du libre marché – quand non encadrés par une politique d'intégration sociale dont la responsabilité revient au secteur public – conduisant à des effets contradictoires comme la gentrification et l'exclusion du centre-ville (Colomb, 2006, 2007; González, 2006).

Le concept, l'évolution et les conséquences de la gentrification sont indissociables du contexte socio-spatial du territoire et du facteur temps (Forrest, 2016).

En France, les principales zones de logement qui témoignent d'un mauvais fonctionnement du système se trouvent dans les zones de la périphérie urbaine et moins dans les zones du centre-ville, contrairement à l'Angleterre (Couch, Sykes, et Börstinghaus 2011).

Suite aux événements malheureux de 2005 en banlieue, le sociologue Donzelot (2006b, p. 78) a déconstruit les deux applications du concept de mixité sociale en France : l'imposition d'un minimum de quotas de logement social aux gouvernements locaux et l'encouragement de l'insertion de résidents de la classe moyenne dans des quartiers démunis au travers de la démolition sélective et des mesures de différenciation et l'augmentation de la variété de types de logement qui a encouragé l'accès à la propriété au lieu de promouvoir la mixité de divers groupes de population de revenus divers. De plus, l'implantation du concept concerne l'insertion de la classe-moyenne dans des quartiers plus démunis et rarement l'insertion des plus démunis dans des quartiers aisés (Donzelot, 2006b, p. 120).

En France, la mixité trouve une application fonctionnelle et sociale. Les opérations de rénovation ont également rendu possible la construction de logement social dans le centre de l'agglomération. Toutefois, la mixité sociale dans le cas français peut soulever plusieurs questions : la première concernant l'absence des classes aisées et, la deuxième, concernant le déclassement des couches intermédiaires (M. H. Bacqué et al., 2010).

Une application plus récente de la stratégie de la mixité sociale dans les quartiers aisés semble avoir des résultats positifs et apporter une contribution à l'objectif de justice sociale (M. H. Bacqué et al., 2010).

En France la spirale des inégalités est enclenchée car le logement est inabordable, les coûts liés à l'acquisition sont trop élevés et ont des effets inflationnistes sur l'aide personnalisée au logement (APL) en raison de la pression à la hausse sur les loyers profitant in fine aux propriétaires bailleurs. Dans le contexte actuel de renchérissement du logement, les mécanismes de reproduction sociale ont encore renforcé et augmenté les difficultés à trouver un logement pour tous les jeunes dont les parents ne sont pas propriétaires (Bugeja-Bloch, 2013).

Par ailleurs, Bugeja-Bloch (2013) observe un phénomène parallèle, une paupérisation du secteur locatif privé qui accueille de plus en plus de ménages modestes, et une gentrification de la propriété non accédante, qui devient le mode d'occupation préférée des franges aisées.

La mixité sociale peut aller dans le sens de la diminution des inégalités socio-spatiales, quand elle est intégrée au contexte pouvant apporter une plus forte cohésion et inclusion sociale et territoriale.

La croissante perte d'emplois rend d'autant plus nécessaire le besoin d'une résidence abordable et celle d'une offre de logements sociaux. Si elle était plus étendue, elle permettrait de réguler le secteur locatif privé et d'accroître la palette de choix résidentiel. Selon Bugeja-Bloch (2013), développer l'offre de logement social est essentiel mais en se concentrant sur le logement très social et non pas intermédiaire, malgré le risque de stigmatisation qui peut lui être associé, car le rapport de la fondation Abbé Pierre a constaté qu'en 2011, les logements très sociaux correspondent seulement à 3 % de ceux mis en chantier. La France fait partie des pays avec des taux de construction élevés, sans pénurie globale de logement, mais une crise de logement cher dans les plus grandes agglomérations est toutefois bien présente et frappe durement les 'non locaux', parmi lesquels les jeunes.

Un des objectifs de la politique sociale de logement devrait consister à construire un territoire de bien logés plutôt que de propriétaires et les dépenses publiques devraient se concentrer d'abord sur la location abordable et non sur la promotion de la propriété, même sociale (Bugeja-Bloch, 2013).

### *De plus en plus, vers des politiques d'approche néolibérale*

Au Royaume-Uni les indicateurs de prospérité<sup>10</sup> ont révélé des politiques urbaines qui ne furent pas couronnées de succès ; que seule Londres, le Sud-Est et les régions se trouvant à proximité ont une population croissante, alors qu'en Écosse, le Nord et l'Ouest sont en déclin ; que les villes et les centres-villes des régions prospères regagnent de manière significative leur position compétitive et ; que l'urban sprawl a été placé sous contrôle. Toutefois, de graves problèmes subsistent dans certains quartiers du centre-ville. L'équilibre du développement régional a été négligé et l'écart entre le Nord d'Angleterre et le reste du territoire du Royaume-Uni a été renforcé (Couch et al., 2011).

Avec la crise économique des 'subprimes' et la politique de rigueur britannique, la situation s'est inversée et l'économie britannique n'est plus florissante, alors qu'avant c'était le contraire (Bugeja-Bloch, 2013). La crise économique de 2008 a eu un impact plus important sur les territoires dans

---

<sup>10</sup> L'accroît de la population et le 'Gross Domestic Product' (GDP) per capita

lesquels dominent les politiques néolibérales. Selon Harvey (2015). Il est fort possible que ce type de crises économiques sévissent de plus en plus fréquentes.

Hormis la 'dépendance du sentier', les deux territoires semblent être influencés par la transmission de concepts, d'un pays vers l'autre, malgré la dissemblance des facteurs culturels et contextuels.

En France, les informations statistiques confirment le succès de l'approche nationale de la politique urbaine au sein des régions et des villes considérées comme périphériques à la structure spatiale, en ces lieux il a été enregistré une croissance de la population et de l'activité économique au cours de la dernière décade (Woessner, 2009 cité par Couch et al., 2011, p. 22). À l'échelle des régions, la plupart des villes françaises sont économiquement compétitives.

Toutefois, le remplacement des Contrats de villes par les CUC de 2005 souligne le changement de direction de l'approche de cohésion sociale vers l'approche de caractéristiques néolibérales (Chaline, 2014; Couch et al., 2011; Heyraud, 2010). Cette loi a été fortement critiquée car elle consacre toute son énergie à la rénovation urbaine et à la requalification des quartiers en négligeant l'accompagnement social des publics et leurs insertion socio-économique.

Selon Cochrane (2007) quand un des modèles opposés de développement – le modèle de croissance économique et de compétition ou le modèle de cohésion, d'équité et de justice sociale démocratiques – est poussé trop loin, il devient injustifiable.

## 4. CLICHY-BATIGNOLLES, UN PROJET EXCEPTIONNEL À PARIS

L'objectif du présent chapitre consiste à analyser l'opération du secteur Clichy Batignolles, plus précisément la ZAC Cardinet-Chalabre et la ZAC Clichy-Batignolles, à Paris, en tant que territoire d'application des politiques urbaines, dans le nouveau contexte d'action publique en début de siècle. D'abord, sont mentionnés les faits marquants et les dynamiques socio-spatiales de la politique territoriale parisienne afin de situer les actions publiques dans son contexte historique. Par la suite, sont présentés, brièvement les nouveaux objectifs et enjeux de la politique urbaine et les objectifs et le programme de l'opération du secteur Clichy-Batignolles. Enfin, l'analyse se focalisera sur les aspects institutionnels dans lesquels l'opération a lieu, les dynamiques socio-spatiales planifiées et vérifiées et la présence d'effets de synergie potentiels planifiés ou générés par l'opération.

### 4.1 INTRODUCTION A L'ETUDE DE CAS

#### *La méthodologie de recherche*

La méthodologie prend en compte les informations issues de l'observation indirecte et participative de l'auteure au sein de la MOE urbaine de l'opération du secteur Clichy-Batignolles<sup>11</sup>, l'auteure est responsable des missions de maîtrise d'œuvre (MOE) urbaine, de MOE des espaces publics, de MOE

---

<sup>11</sup> La MOE urbaine est composée par le groupement de l'Atelier Grether, l'Atelier Jacqueline Osty et le bureau d'études OGI.

du parc, entre autres, du secteur Clichy-Batignolles et du lotissement Saussure, au sein de l'Atelier Jacqueline Osty, en qualité d'architecte paysagiste, entre 2009 et 2014.

Des interviews semi-structurées ont été réalisées, interviews menés auprès d'experts représentants d'institutions publiques parisiennes, dont la Direction de l'urbanisme, qui a apporté un regard opérationnel et a enrichi le contenu de l'étude.

La méthodologie de l'étude prend appui sur des informations qualitatives réalisées par l'Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) et par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), l'institution parisienne en charge de documenter, d'analyser et de développer des études au service des politiques publiques d'aménagement et du développement à l'échelle métropolitaine, afin d'extraire des résultats.

L'analyse des résultats est fondée sur les dynamiques socio-spatiales et économiques au sein du quartier, de l'arrondissement et à l'échelle globale de la ville, vérifiées pour les périodes entre 1999-2009 ; 2007-2012 et 2012-2017. Les premiers habitants de l'opération Clichy-Batignolles n'arrivant qu'à partir de 2010, il est possible que les transformations enregistrées puissent être, en partie, le résultat de facteurs exogènes ou indirect, dont la spéculation immobilière.

#### *L'importance et la pertinence de l'étude de cas*

L'opération de renouvellement urbain du secteur Clichy-Batignolles à Paris, introduit de nouveaux facteurs pouvant être associés à une deuxième génération de mégaprojets. L'opération cherche à parvenir à une plus forte articulation entre les facteurs économiques, sociaux et environnementaux et présente des évolutions de gouvernance.

L'objectif de la nouvelle action publique consiste à associer les demandes sociales de court terme et l'emploi comme facteurs de requalification des quartiers en mettant en place des projets de restructuration urbaine, de décroisement des territoires, notamment de ceux situés dans le Nord et l'Est parisien, d'une part en termes de programmation et d'échelle d'intervention et, d'autre part, de renforcement de la concertation avec les habitants, les associations et les différents partenaires en liaison avec les élus et les services.

L'opération de Clichy-Batignolles est considérée comme la plus importante opération d'urbanisme réalisée par la Ville de Paris entre 2001 et 2014 (Mairie de Paris, 2016).



### *Le cas d'étude dans le temps*

En 2001 sont lancés les études urbaines et fixés les objectifs de l'opération Clichy-Batignolles (A2. Figure 8). En 2004, l'équipe Grether/Osty/OGI est retenue pour les études de MOE urbaine.

En 2006, un accord est trouvé entre l'État, la Ville de Paris, la SNCF et la RFF donnant lieu à la cession des emprises foncières ferroviaires et entamant la réorganisation des activités ferroviaires sur site.

En 2007, la première pièce de l'opération est livrée par le biais de l'ouverture au public de 3,7ha de parc. Les transformations induites par l'opération se sont renforcées à partir de cette inauguration qui rendait visible la grande transformation du quartier.

En 2008, par décision du président de la république, le projet urbain est modifié afin d'accueillir de l'EPPJP, la DRJP, le programme de développement durable et l'extension de la ligne 14 du métro.

En 2010, les premiers habitants arrivent dans le secteur de Clichy-Batignolles.

En 2012, le prix de l'urbanisme 2012 est attribué à François Grether, coordinateur de la MOE Urbaine.

En 2014 sont inaugurés plus 3ha de espaces verts, la deuxième tranche du parc. L'impact du bâtiment de grande hauteur 150m de la EPPJP devient visible (A3. Figure 12).

En 2016, PBA achève la commercialisation des charges foncières de l'opération.

Les travaux sont toujours en cours (A3. Figure 13). Leur achèvement a été prorogée jusqu'à 2021.

Les dynamiques socio-spatiales dans le quartier sont déjà visibles et qualifiables (A3. Figure 14).

## **4.2 LE CONTEXTE HISTORIQUE ET LES DYNAMIQUES SOCIO-SPATIALES**

### **4.2.1 L'HERITAGE DU XIXEME SIECLE**

#### *L'héritage de la politique urbaine de Napoléon III et d'Hausmann*

À la moitié du siècle, Paris est une ville industrielle d'environ 1 million d'habitants (Jomier, 2013), densément peuplée de pauvres, une ville de rues sinueuses et étroites, inaccessible et insalubre, dans laquelle prolifère le choléra. La crise économique sévit en Europe et se fait sentir fortement à Paris.

Pour assurer sa survie politique, Napoléon III<sup>12</sup> doit trouver des solutions au problème d'absorption du surplus de capital et au chômage et il engagea un vaste programme d'investissement dans les

---

<sup>12</sup> Neveu de Napoléon I, Charles-Louis-Napoléon Bonaparte est élu président en 1848, et s'autoproclame empereur Napoléon III en 1852, débutant le deuxième empire.

infrastructures, le développement du réseau ferroviaire et des ports en font partie, mais surtout, l'empereur transforma toute l'infrastructure urbaine de Paris (Harvey, 2015, p. 33). Étudié avec le Duc de Persigny, ministre de l'intérieur, Napoléon III met en œuvre une stratégie territoriale, administrative, fiscale, financière et dédie les recettes municipales de la ville au paiement de l'emprunt des travaux, à l'époque limité à 8% (Chaudun, 2013). En 1853, Haussmann est nommé 'préfet de la Seine' afin de mettre en œuvre la politique de construction et d'investissement public par la démesurée opération urbaine, financée par l'emprunt.

Il augmente la recette fiscale par une réforme administrative et territoriale fondée sur la loi d'annexion des communes en 1860 dont Paris en assure la commande. Il met en place de nouveaux instruments légaux et financiers dont le droit de préemption et de l'utilité publique, la rétrocession, la concession, entre autres. Il créa la banque Caisse de Travaux de la Ville qui, entre autres, servait au dépôt de garantie des constructeurs avant les travaux, afin de financer les travaux et dissimuler les emprunts<sup>13</sup> (Chaudun, 2013).

La politique de renouvellement urbain est fondée sur les grands travaux de démolition mais surtout de construction – des infrastructures de transport nécessaires à la dynamique industrielle ; des infrastructures basiques d'eau et d'assainissement ; de construction massive de logements pour la bourgeoisie ; de création d'espaces où s'établissent les réseaux de connaissances, les squares, les parcs, les promenades – et d'un mode de vie urbain commercial et culturel au sein duquel émerge la mode, les bistrots, l'Opéra. La bourgeoisie bâtit son capital social et culturel. La massive opération urbaine lance Paris dans une nouvelle 'modernité' fondée sur la consommation, les événements parmi lesquels les multiples expositions universelles.

La reconstruction de Paris absorba des volumes considérables de main-d'œuvre et de capitaux nécessaires à la stabilisation de la politique sociale. 'Il contribua ainsi dans les faits à résoudre le problème de l'écoulement de l'excédent de capital' en mettant sur pied la construction d'infrastructures urbaines financées par la dette (Harvey, 2015, p. 34). C'est ainsi qu'en dix ans, Haussmann a réussi à endetter la ville d'environ centaines de milliards d'euros, sans que les parisiens ne s'en aperçoivent. Ces pratiques sont dénoncés par Jules Ferry en 1868 (Ferry & Horn, 1868) et Haussmann est invité par Napoléon III à présenter sa démission.

---

<sup>13</sup> A l'époque, la population n'accepte pas la dette et la théorie politique l'associe à la propension de révolutions populaires.

L'identité industrielle du site de Batignolles est bâtie à cette époque. La ligne de chemin de fer 'Paris-Saint-Germain' est construite en 1837, la Petite Ceinture en 1853 attirant sur le site des industries et de la main-d'œuvre accompagnées des constructions de logement ouvrier de faible qualité, notamment dans le quartier d'Epinettes et de Clichy.

La construction des quartiers Haussmanniens de Ternes et de la plaine Monceaux, situées dans la partie Sud du 17ème arrondissement, date de la même époque.

#### ***'L'embourgeoisement' des politiques de Haussmann***

À Paris, le processus de gentrification lié aux politiques de renouvellement urbain, semble avoir débuté avec les grands travaux urbains du second Empire, qui formalise nettement la ségrégation entre l'Ouest et le Sud parisiens bourgeois et le Nord et l'Est ouvriers.

Les grands travaux de rénovation urbaine ont provoqué le délogement et l'éviction de la classe populaire et des ouvriers vers la 'banlieue' industrielle Est et Nord, obligés de laisser leurs quartiers à la bourgeoisie émergente qui s'installe dans les nouvelles constructions Haussmanniennes. La politique urbaine du XIXème siècle a généré un massif embourgeoisement de l'Ouest parisien et l'affirmation géographique des inégalités sociales. 150 ans ont passés et cette fracture spatiale, sociale et économique reste toujours d'actualité (INSEE, 2017).

Les grands travaux urbains et la nouvelle vie publique confèrent un fort pouvoir économique à la bourgeoisie, qui investit dans les travaux de rénovation de la ville en faisant construire des bâtiments entiers pour la location. Comme le souligne Claval (1994), la France est un pays de rentes et d'agriculture.

#### **4.2.2 LA FIN DU XXEME SIECLE ET LA GENTRIFICATION**

##### ***Les interventions des années 60-70 dans les zones plus défavorisées et la gentrification***

Un siècle plus tard, au fur et à mesure que la population aisée est moins nombreuse et que l'écart avec les populations plus pauvres augmente, les politiques de distinction évoluent et 'aux politiques d'identification et de reconnaissance mutuelle, s'ajoutent celles de la séparation et de l'exclusion' (Secchi, 2013, p. 45). En 1950, Eugène Claudius-Petit constate des inégalités territoriales qu'il souhaite corriger par une politique étatique de géographie active et plaide pour un 'Plan national d'aménagement du territoire' (Paquot, 2013).

Paris n'est pas touché par les bombardements et destructions de la seconde guerre mondiale.

Dans les années 60, les zones épargnées des travaux haussmanniens, dont le quartier du marais, font l'objet des politiques de renouvellement urbain afin de favoriser le retour des classes aisées.

Entre les années 60-70, les politiques de construction massive de logements sociaux en banlieue, ont entraîné, une fois de plus, un départ important des classes populaires parisiennes en périphérie. C'est une période de construction d'infrastructures routières et d'étalement urbain.

Dans le quartier de Batignolles, la construction du boulevard Périphérique en 1960, doublée des boulevards des maréchaux, enclave le site. À cause de la proximité des infrastructures lourdes, 'les habitants des quartiers populaires sont particulièrement exposés aux nuisances sonores et aux pollutions atmosphériques connues pour leur impact sur la santé' (Heyraud, 2010).

Les années 70, sont marqués par le déclin de l'industrie, la perte de l'emploi et de la population ouvrière. Les prix de l'immobilier atteignent des niveaux très bas dans les quartier populaires ouvriers des zones de l'Est et du Nord parisien et c'est la classe aisée qui investit progressivement dans l'habitat populaire ancien – la baisse de taux de crédits immobiliers compensant partiellement la hausse des prix – et les promoteurs immobiliers y voient également une opportunité de réalisation de capital (Clerval & Fleury, 2009).

Les quartiers vacants précaires sont investis par les populations d'immigrées ou par les ménages gentrificatrices (Clerval & Fleury, 2009) ceci est lié à l'accroissement d'emplois de cadres et des professionnels intellectuels supérieurs qui assiste le processus de la métropolisation.

La rénovation urbaine menée par les pouvoirs publics se poursuit vers l'Est parisien dans les années 70-80, dont fait partie le Faubourg Saint-Antoine et vers le Nord-Est en suivant le canal Saint-Martin, en 90-2000.

### ***Les transformations de la politique urbaine des années 80, le 'laisser-faire'***

La politique de rénovation urbaine des grands ensembles en France a une vocation généraliste du logement social, fortement impulsé par le mouvement HLM (1920-1930) de la gauche socialiste qui souhaite pouvoir offrir une partie du logement social à la population des classes moyennes, notamment aux fonctionnaires à moyen revenus, qui constituent la base de son électorat ; alors que la droite affiche son intérêt vis-à-vis de la mixité sociale en tant que discours de parade, en construisant du logement social au sein de l'électorat hostile où la mixité est une manière de rétablir l'ordre dans la cité (Donzelot, 1996).

Au cours des années 80, sous la mandature de Jacques Chirac, une politique de 'laisser-faire' a permis à Paris de recevoir d'importants investissements internationaux, rendant la ville plus compétitive face à ses concurrents, Londres, Francfort ou Amsterdam ; la ligne de TGV ayant contribué à la consolidation de l'attractivité de Paris (Claval, 1994) qui continue d'occuper une place privilégiée dans le réseau des villes globales européennes.

La décentralisation n'a pas réussi à atténuer l'héritage du modèle centraliste politico-culturel de la région capitale et les pouvoirs économiques, politiques et culturels y sont toujours domiciliés (Paquot, 2013).

La nouvelle politique de rénovation urbaine menée par la capitale porte sur les aspects qualitatifs et quantitatifs concernant les procédures, les délais et les financements. Les grandes opérations publiques d'aménagement sont menées sous la forme de Zones d'Aménagement Concertée. Ces opérations représentent environ 200 hectares, près du vingt-cinquième de la superficie utilisable de Paris<sup>14</sup> (APUR, 1982, p. 12). Selon l'Atelier Parisien de l'Urbanisme, un des axes essentiels de la politique urbaine de Paris, avant dédiée au logement social, ne pouvait pas avoir lieu sans être accompagnée des moyens et décisions suivants : une démarche qualitative, une volumétrie mieux accordée, une intégration dans la trame urbaine existante, la conservation de certains éléments d'habitat ancien, l'accueil des activités artisanales et industrielles, le développement des jardins et d'espaces publics et le remodelage de la disposition des équipements publics.

La population parisienne souhaite le retour d'un urbanisme de hauteurs plafonnées à 31m, en général, une meilleure insertion des constructions neuves dans le contexte existant et une volonté de diversification et d'intégration (APUR, 1982). Les opérations ne réclamaient aucune charge foncière sous condition de plafonnement des loyers et c'est la hausse excessive des valeurs foncières qui a participé à des résultats financiers positifs (APUR, 1982). Le contrôle des loyers joue également un rôle important de frein à la spéculation immobilière et ce n'est à partir de 1986 que la déréglementation des loyers l'encourage.

### ***Les opérations de désenclavement d'échelle intercommunal des années 80***

Le schéma directeur de la région Île-de-France est revu afin de préciser les contours du devenir de l'agglomération centrale et la prise en compte du territoire au-delà des frontières administratives communales – la région ayant remplacée le rôle de l'État-providence depuis la décentralisation.

---

<sup>14</sup> Y est exclue la superficie d'espace non constructible des bois de Boulogne et Vincennes.

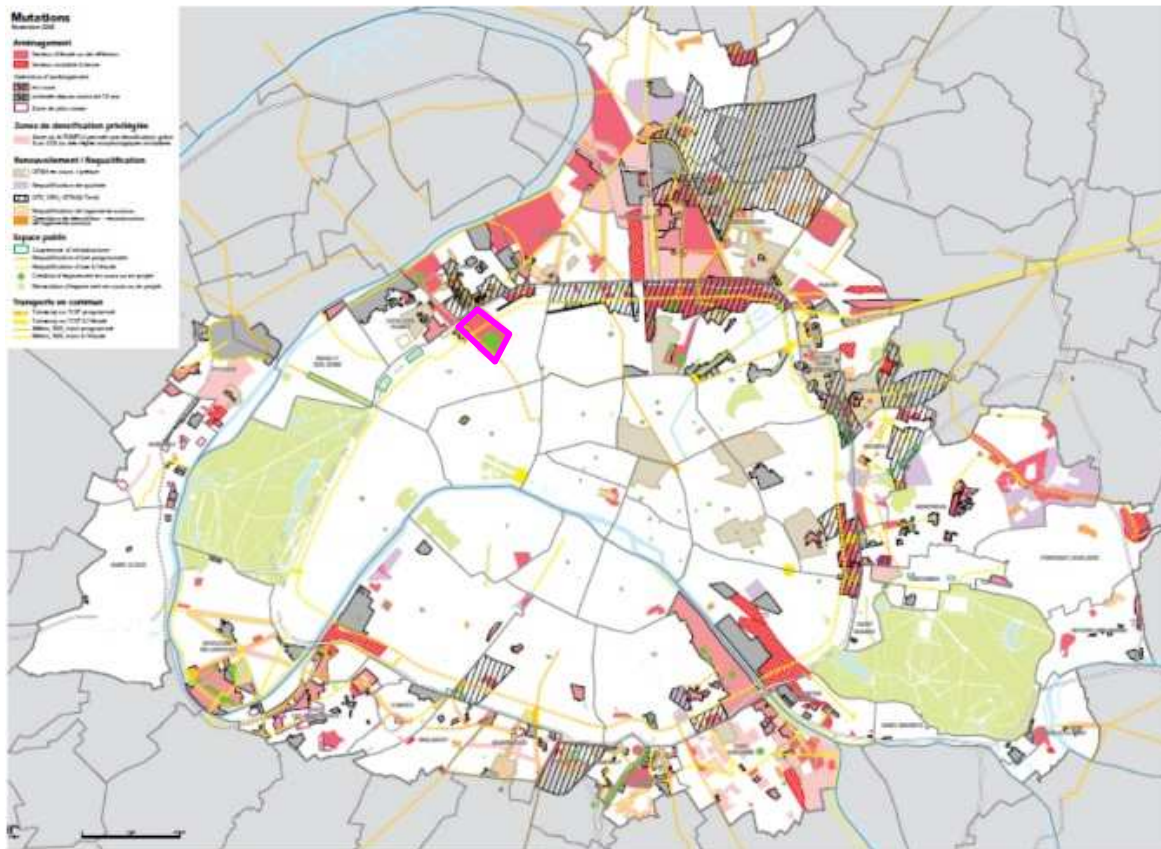


Figure 1 - Opérations urbaines en cours à Paris et petite couronne, en 2004 (l'opération de Clichy-Batignolles est entourée par la couleur magenta) Source : (APUR, 2004b)

Les enjeux d'aménagement sont ainsi déplacés vers des territoires stratégiques classifiés comme dévalorisés et vers la création de continuités urbaines entre Paris et les communes de la petite couronne.

La nouvelle dynamique d'aménagement s'est progressivement déplacée vers les communes limitrophes, avec des grandes opérations de redéveloppement sur les anciennes friches industrielles, dont fait partie le secteur de Clichy-Batignolles.

Les opérations d'aménagement présentent des caractéristiques diverses, toutefois, la majorité intègre de grands ensembles de logements sociaux enclavés entre des infrastructures ferroviaires, routières ou industrielles (DU, 2005a). Cette géographie nouvelle est surtout une conséquence de la saturation de l'espace urbain (APUR, 2004b).

Le territoire d'Epinettes, de Clichy et de Saint-Ouen font objet de multiples opérations urbaines, le GPRU intégrant des multiples ZAC, dont l'objectif est de tisser des liens entre Paris et les communes limitrophes (Figure 1). Depuis les années 90, le secteur est en pleine mutation et les friches industrielles deviennent le support de multiples opérations d'aménagement urbain.

### La gentrification devient visible

Héritage du XIX<sup>ème</sup> siècle, une grande partie de l'immobilier parisien appartient à un groupe restreint de propriétaires. Uniquement un tiers des propriétaires habitent le logement et en 2001 le logement social ne correspond qu'à 13,4% des résidences principales (APUR, 2014). La ville cumule richesse et produit de l'exclusion (Secchi, 2013).

La démolition est remplacée par la réhabilitation et la gentrification devient visible (Clerval & Fleury, 2009). La fin des opérations de rénovation marque une discontinuité de construction de logement social, accompagné d'un désengagement de l'État et de la municipalité. Au début des années 90 sont signées des protocoles entre la ville et l'Etat. En 1996, une politique de gentrification fondée sur la réhabilitation, la revalorisation et la revitalisation est mise en œuvre dans les arrondissements du Nord et de l'Est parisien, que passant à gauche prétendent 'sauver' les quartiers en crise en masquant l'éviction (APUR, 2004b).

### Les caractéristiques socio-spatiales-économiques des quartiers, en 1999

Hormis le déséquilibre territorial Est-Ouest, qui persiste malgré les efforts, sont observés des déséquilibres qui se déplacent à une échelle plus fine, entre populations, entre quartiers de logements sociaux et quartiers valorisés entre zones d'emploi et zones résidentielles (APUR 2004b, 5).

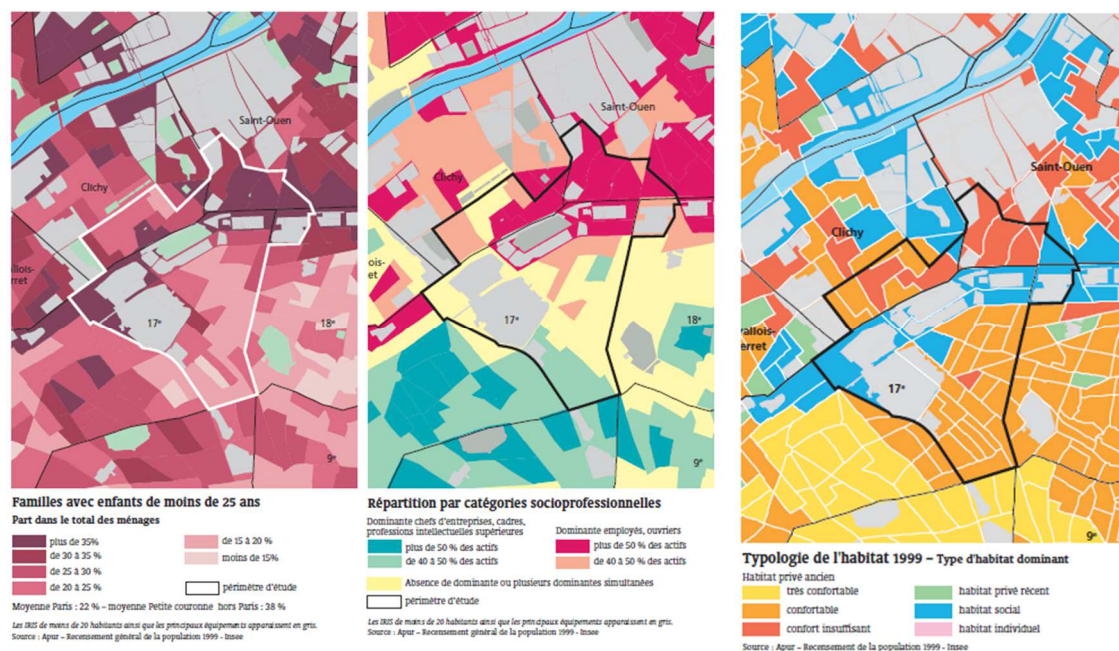


Figure 2 - Analyse spatiale, sociale, économique et les typologies de l'habitat du secteur, en 1999. Source: Insee 1999

Le secteur Batignolles –Épinettes présente une forte dominance résidentielle parmi les équipements publics et les commerces de proximité. Une mixité résidentielle-bureaux n'est présente que le long des grands boulevards.

Le plan de typologies de l'habitat 1999 prouve la prépondérance d'un habitat confortable. Les conditions d'habitat sont qualifiées de 'très confortables' dans la Plaine Monceau, 'confortables' dans les quartiers des Batignolles et des Épinettes, le logement social étant prépondérant sur la ceinture verte et, seulement la commune de Clichy présente des parcelles de la catégorie de 'confort insuffisant' (APUR, 2009, p. 15).

La répartition des catégories socio-professionnelles montre bien les clivages sociaux au sein du secteur (Figure 2). Le quartier des Batignolles appartient à la catégorie 'aisée', les cadres représentant plus de la moitié des actifs, alors que le quartier des Épinettes, Clichy et Saint-Ouen possèdent environ 60% de population ouvrière (APUR, 2009).

Le déficit d'espaces paysagers dans le Nord-Ouest parisien est signalé comme étant une inégalité sociale (APUR, 2009).

### **4.3 LES OBJECTIFS POLITIQUES ET URBAINS**

#### **4.3.1 LES OBJECTIFS POLITIQUES**

##### ***La Relance des nouvelles opérations urbaines et l'amélioration du cadre de vie***

En 2001, pour la première fois en 30 ans, une coalition entre socialistes et écologistes est élue à Paris. Les opérations en cours sont poursuivies, l'aménagement et la construction sont relancés non seulement afin d'améliorer le cadre de vie, de créer des logements, de promouvoir la création d'emplois et de faire 'rayonner' la capitale, mais aussi, afin de réduire les inégalités territoriales, les poches d'habitat indignes et d'offrir à chacun un cadre plus stimulant et propice à la diversité des aspirations (DU, 2005b). Le début de la décennie marque le passage de la ville utile à la ville ludique.

Les grands axes stratégiques de la politique urbaine sont les suivants : la promotion de la culture et des événements ; la réduction de la circulation automobile ; l'augmentation de l'offre de logement social ; l'augmentation des parcs et jardins publics et des centres destinés aux enfants.

La construction de logement 'social' et de logement 'maîtrisé' a pour objectif de rééquilibrer l'offre de logements dans le centre de l'agglomération mais, aussi, d'augmenter la présence de la classe moyenne. La double stratégie opérationnelle mise en œuvre à Paris – réhabilitation des immeubles



insalubres<sup>15</sup> et la construction de nouveaux logements – nécessite des terrains libres pour la construction neuve, afin d'augmenter l'offre de logements sociaux classiques et modérés et afin de construire de nouveaux espaces verts dans la ville.

Une nouvelle approche est mise en œuvre : associer les demandes sociales et l'emploi comme facteurs de requalification des quartiers, décroisonner les territoires du Nord et de l'Est parisien et renforcer la concertation avec les habitants.

### ***Les enjeux de cohésion sociale et les enjeux de compétitivité***

En 2005, un accord est réalisé entre la ville et l'État définissant l'objectif de construction de 3500 logements sur l'ensemble du site (DRIEA, 2014, p. 52).

Les objectifs de l'opération portent sur l'insertion urbaine, l'amélioration de l'environnement, une programmation générale pour construire des logements et créer des emplois, et un programme spécifique au site comme la réalisation d'un grand parc de 10ha à Clichy Batignolles (DU, 2005b, p. 16).

L'objectif majeur de l'opération consiste à articuler la récupération de la dynamique économique du bassin d'emploi et l'attractivité résidentielle du centre-ville. Un enjeu de solidarité et de cohésion sociale imbriqué à l'enjeu de compétitivité territoriale au niveau européen est aussi pris en compte.

### ***La candidature aux JO 2012 et l'opération urbaine***

En 2001, la candidature aux JO de 2012 propose le village olympique sur les 10ha dédiés au parc. La ZAC Cardinet-Chalabre est créée suite à la première étape d'expropriation afin de respecter le calendrier des JO. L'idée consistait à faire usage d'une opération 'flagship', les JO 2012, au sein d'une zone sensible pour attirer de l'investissement et concentrer l'effort et l'investissement public là où la création de la valeur foncière est la plus élevée (Pinson et Journel 2016). Cependant, le comité sélectionne Londres pour la réception des JO 2012 et l'opération urbaine se poursuit.

---

<sup>15</sup> A partir de 2004, Bertrand Delanoë lance une nouvelle politique de réhabilitation de l'habitat ancien, en faisant usage du droit de préemption afin de réhabiliter les immeubles insalubres, tout en maintenant les aides publiques aux projets nouveaux d'amélioration de l'habitat privé. Ces deux modes de production de logements sociaux vont permettre à Paris de s'approcher de l'objectif de 20% de logements sociaux fixés par la loi SRU, intégré au PLU.

#### 4.3.2 LES OBJECTIFS ET PROGRAMME DE L'OPERATION CLICHY-BATIGNOLLES

##### *Les objectifs de l'opération urbaine*

Revus en 2009 (DU, 2009), les grands objectifs urbains de l'opération Clichy-Batignolles sont les suivants :

- Mettre en œuvre des continuités urbaines en reliant la plaine Monceau de construction Haussmannienne et le quartier des Epinettes de construction populaire ;
- Créer un nouvel espace vert dans le Nord-Ouest de Paris ;
- Valoriser les espaces publics ;
- Améliorer la desserte par les transports en commun : le tramway des Maréchaux, l'augmentation des fréquences de train concernant la gare Pont Cardinet et du prolongement de la ligne 14 vers la Mairie de Saint-Ouen ;
- Favoriser la 'mixité urbaine' en développant les activités économiques, les logements de différentes catégories, les équipements publics locaux ou à l'échelle de la Ville ;
- Valoriser les éléments patrimoniaux, notamment les magasins des décors de l'opéra, les vestiges du bastion n°44 de l'enceinte de Thiers, et la gare du Pont Cardinet ;
- Intégrer au Nord du boulevard Berthier le Nouveau Palais de Justice et la Direction Régionale de la Police Judiciaire tout en respectant au mieux l'objectif initial de construction de logements et d'équipements dans la ZAC et en s'inscrivant dans les objectifs du Plan Climat de Paris ;
- Autoriser une modulation des hauteurs des immeubles de logements jusqu'à 50m pour créer une silhouette urbaine moins compacte et plus vivante en périphérie du parc Martin Luther King.

##### *Le programme*

Le programme global du secteur Clichy-Batignolles se déroule sur une surface d'environ 62 ha (Figure 3) (PBA, 2015). Hors du lotissement Saussure, le plancher total de surface utile constructible est de 490 000 m<sup>2</sup> et le programme se répartit de la façon suivante :

- 100 000 m<sup>2</sup> de parc urbain ;
- 231 000 m<sup>2</sup> de surface utile de logement, dont 50% est dédiée au logement social – 50% prêt locatif à usage social (PLUS), 30% prêt locatif social (PLS) et 20% prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) – les deux premiers étant considérés comme du logement intermédiaire. Les 20% restants sont dédiés au logement locatif privé à loyer maîtrisé et 30% au logement d'accession. Au total sont prévus 3 338 logements ;
- 111 000 m<sup>2</sup> de surface utile de bureaux ;
- 120 000m<sup>2</sup> de surface utile dédiée à la EPPJP et à la DRPJ ;

- 38 000 m<sup>2</sup> de surface d'équipements publics de proximité dont trois crèches, trois groupes scolaires, un gymnase et deux salles de sport, un centre d'animation, une école maternelle et une PMI ;
- 31 000 m<sup>2</sup> de surface utile de commerces et de services divers
- 48 000 m<sup>2</sup> de surface utile de services urbains, 8% de l'emprise totale, dont fait partie la centrale à béton, la base de fret, le terminal de collecte pneumatique et le centre de tri des déchets recyclables.

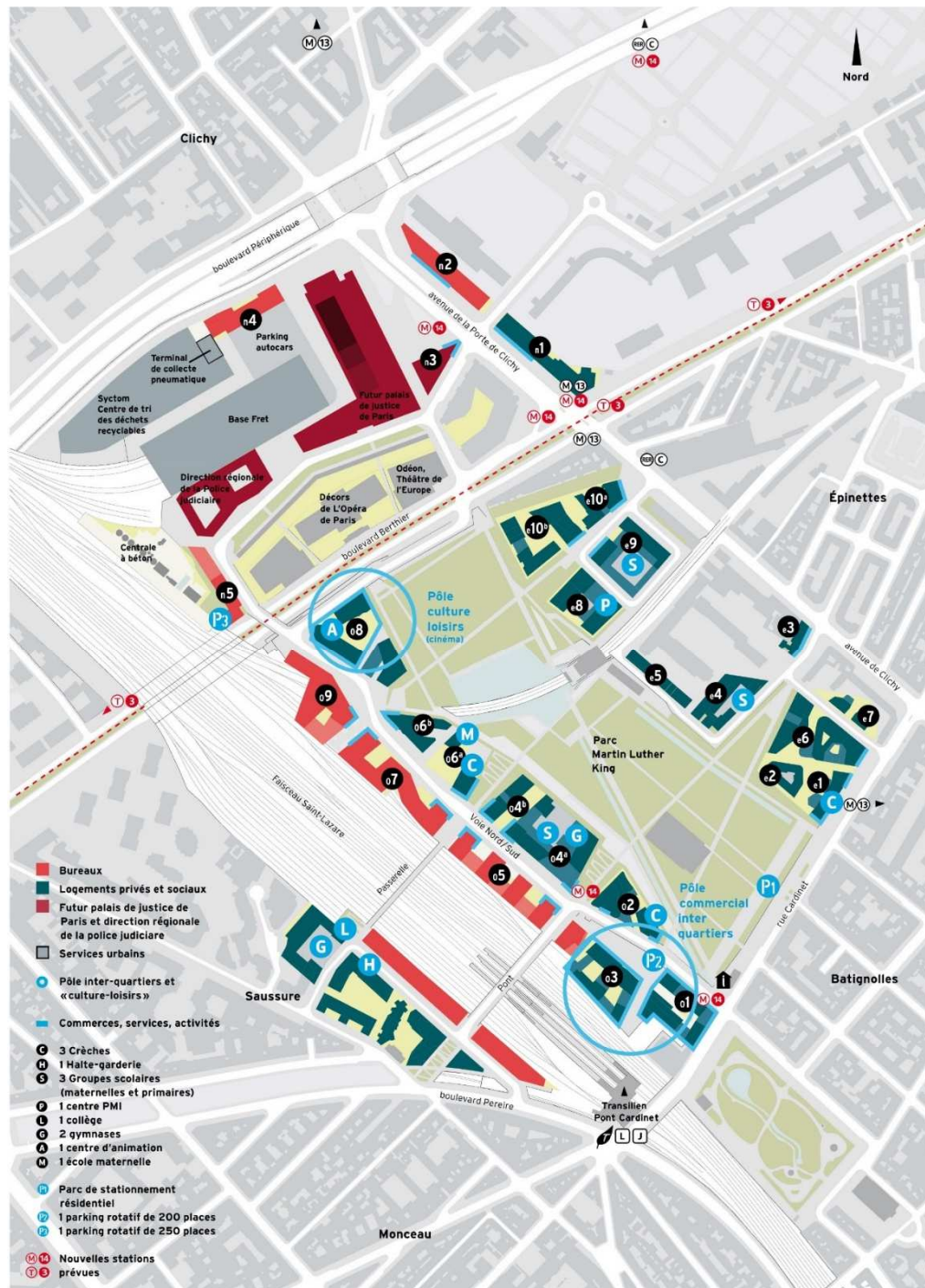


Figure 3 - Programme du secteur Clichy-Batignolles. Source : PBA 2016

### ***Le développement durable, participant à la compétitivité territoriale***

En 2007, la ville de Paris entreprend des mesures et met en place des instruments nouveaux – le plan climat, le plan de pluie et le plan de biodiversité – qu'elle souhaite mettre en œuvre sur Clichy-Batignolles afin de réduire de 25% l'émission de gaz à effet de serre, de réduire de 25% la consommation énergétique et d'augmenter de 25% la consommation énergétique des énergies renouvelables de la ville, jusqu'à 2020 (SEMAVIP, 2009). Dans ce contexte, l'opération de Clichy-Batignolles a pour objectif zéro émissions CO<sub>2</sub> (Rouge, 2015).

Depuis, l'opération est développée autour de l'ambition d'exemplarité en matière de développement durable, en incrémentant les transports publics, la géothermie, la consommation d'énergie renouvelable, la gestion d'eau pluviale, le traitement des déchets, l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, l'efficacité bioclimatique, la réduction d'émission de gaz à effet de serre, entre autres (PBA, 2016).

Au centre du quartier, le parc de 10ha joue un rôle majeur dans les objectifs de développement durable en matière de gestion des eaux pluviales, de promotion d'écosystèmes de biodiversité et de réduction des îlots de chaleur. Les objectifs fixés constituent un challenge sans précédents au cœur de ville dense et consolidée.

Depuis 2013, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est la clef de voute du PLU, il définit les orientations du projet d'urbanisme et des aménagements au sein des communes concernées et, par conséquent, joue un rôle essentiel dans la cohésion intercommunale.

## **4.4 L'INSTITUTIONNALISATION ET LES DISPOSITIFS DE L'OPERATION**

### **4.4.1 LE DISPOSITIF ZAC**

#### ***La ZAC un outil de l'urbanisme opérationnel***

Les mégaprojets aspirent à devenir des icônes afin de rendre la ville actrice dans la compétition globale. Néanmoins, ces projets véhiculent la vision de ceux qui les formulent et les construisent : le rôle du gouvernement et du système de gouvernance détermine les droits fondamentaux au logement, aux services et à l'usage de l'espace de la ville, par conséquent, les mécanismes d'inclusion ou d'exclusion sociale développés (Swyngedouw et al., 2002, p. 564).

La 'zone d'aménagement concerté' (ZAC) est un outil d'urbanisme opérationnel permettant à une collectivité publique, à une institution sous sa responsabilité ou à un établissement public d'intervenir dans l'aménagement d'un secteur géographique bien défini au travers de la maîtrise des opérations d'aménagement sur les plans juridiques, administratifs, fonciers et financiers.

La stratégie d'aménagement urbain par la ZAC consiste à concentrer les efforts publics sur des zones spécifiques, à travers des dispositifs exceptionnels et de forte empreinte architecturale afin de générer de la plus-value foncière (Moulaert et al., 2003). En effet, au moment de sa création, en 1967, la ZAC était une procédure dérogatoire de caractère autonome par rapport au PLU, POS à l'époque.

Afin d'éliminer son caractère exceptionnel, la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) intègre les plans de zones, dont fait partie la ZAC, dans un règlement de PLU unique, articulant ainsi l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel (DRIEA, 2014). La ZAC devient ainsi, une procédure prévue pour mettre en œuvre une opération publique d'aménagement au sens du code de l'urbanisme. Elle nécessite la réalisation d'études préalables afin de définir le programme le plus adapté et se doit d'intégrer le programme exprimé par les habitants lors de la concertation.

#### *La procédure de ZAC se déroule en trois étapes*

À l'étape de la création, la collectivité doit préciser le programme prévisionnel des constructions, le régime fiscal (taxe locale d'équipement ou régime participatif), les modalités prévisionnelles de financement et réaliser une étude d'impact du projet sur la base d'un bilan de concertation.

La concertation publique occupe une place centrale dans la procédure. Les modalités de concertation sont généralement composées d'une réunion publique présidée par le maire, d'une exposition du projet d'aménagement permettant aux visiteurs de donner leur avis ainsi que de la consultation des associations intéressées et des conseils de quartier concernés. 'A l'issue de la concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère' et les propositions approuvées en conseil municipal sont à respecter minutieusement (Pétel, 2006).

Les objectifs sont définis en fonction des analyses, réalisées par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) et l'INSEE, et des besoins exprimés par les différentes directions de la Ville de Paris (DU, DEVE, DASCO, DFA, etc.), des souhaits des habitants et des élus, entre autres. A ce stade, sont définies les grandes orientations de la ZAC en termes d'accessibilité, d'équipements, d'espaces verts, ainsi que des programmes constructibles : bureaux, activités et logements, visant à tester la faisabilité de l'opération, compte tenu des règles d'urbanisme ou s'il est nécessaire de prévoir une modification de PLU (Pétel, 2006).

L'étape de la réalisation comprend l'acquisition des terrains, la viabilisation, les équipements publics, le programme de construction, logements ou activités.

La collectivité peut concéder, par convention, une partie de ces opérations ZAC à un aménageur, à une Société d'Économie Mixte (SEM) ou à une Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA). De plus, elle peut demander à l'aménageur de prendre en charge le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs utilisateurs de la zone.

La ZAC permet la coopération entre le secteur public et privé. Toutefois, le secteur privé n'arrive qu'en un deuxième temps (Dormois et al., 2005), une fois que le projet urbain global est défini et validé par le secteur public.

Les cessions de terrains, dans le cas échéant sous forme de macro-lots, font l'objet d'un cahier des charges qui indique la constructibilité des parcelles et fixe des prescriptions techniques, urbanistiques, paysagères et architecturales. Le cahier des charges est approuvé par le maire.

'Les recettes de la ZAC proviennent de la vente des droits à bâtir et des participations éventuelles, la taxe d'aménagement est généralement supprimée en ZAC car insuffisante pour financer les équipements et l'acquisition des terrains à aménager' (DRIEA, 2014, p. 4).

La dernière étape, l'achèvement, arrive lorsque les aménagements prévus sont réalisés et la zone est intégrée aux documents d'urbanisme (Forest, 2004).

### ***Les trois projets urbains***

Trois opérations d'aménagement composent le secteur Clichy-Batignolles : la ZAC Cardinet-Chalabre créée en 2005; la ZAC Clichy-Batignolles créée en 2007 et modifiée en 2009, et le lotissement Saussure à l'initiative privée de la SNCF, ancienne propriétaire de la quasi-totalité des terrains, afin de construire un programme de logements et de bureaux à l'image du projet urbain du secteur de Clichy-Batignolles et en gardant la même équipe de MOE urbaine. Les deux ZAC sont portées par une SEM, la SEMAVIP, remplacée par une SPLA en 2010 : Paris Batignolles Aménagement.

### ***La ZAC et le cadre réglementaire du plan local d'urbanisme PLU***

Le PLU traduit l'application locale du Code de l'Urbanisme. Les règles étant dictées et contrôlées par l'État, seules les questions d'urbanisme local sont confiées aux communes.

Afin de trouver une cohérence entre les PLU à une échelle supra-communale, les communes appartenant au même bassin peuvent s'assembler et créer un SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) qui définit les orientations d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et de l'environnement et les surfaces constructibles pour un ensemble de communes.

La création d'une ZAC peut nécessiter la modification du PLU – modification, déclaration du projet ou révision du PLU – afin d'adapter les règles d'urbanisme à un projet d'ensemble. La plupart des projets seront ainsi soumis à l'évaluation environnementale et à l'étude d'impact et peuvent nécessiter d'une déclaration d'utilité publique pour l'acquisition des terrains (DRIEA, 2014, p. 5). D'une part, intégrée aux PLU, la ZAC est soumise à l'enquête publique préalable à son approbation, à la fixation du cadre réglementaire du projet d'aménagement et aux objectifs de développement durable. D'autre part, inversement, le PLU peut intégrer les exceptions afin de prendre en compte la diversité des contextes, des situations et leur échelle.

'Le programme d'un projet urbain n'est dorénavant plus imposé et dessiné en fonction de la constructibilité théorique du site, il est élaboré à partir des objectifs politiques fixés par le PLU et par la délibération initiale lançant le projet, en combinant concertation programmation et conception' (DU, 2005b, p. 16).

Les trois opérations, la ZAC Clichy-Batignolles, la ZAC Cardinet-Chalabre et le lotissement Saussure sont inscrites dans le secteur Clichy-Batignolles soumis à des dispositions particulières (A2. Figure 9). 'À l'intérieur de ce secteur, les règles de densité de l'article 14 ne s'appliquent pas afin de rendre possible une recomposition du site et de faciliter les découpages en lots (Figure 3). Des dispositions particulières sont définies pour les constructions en bordure du parc public (implantation, gabarit-enveloppe et espaces libres) et pour les constructions en bordure de certaines voies afin de tenir compte des particularités du site réaménagé' (DU, 2009).

Les ZAC du secteur de Clichy-Batignolles se distinguent par la composition en macro-lots, articulant plusieurs immeubles et équipements. Chaque lot a été cédé/vendu à un promoteur devant faire en sorte que les actions des différents acteurs du programme du lot, défini au projet urbain global, concordent. L'avancement du projet du lot est suivi par l'aménageur SEM/SPLA avec l'assistance de la maîtrise d'œuvre urbaine.

L'originalité de la démarche a consisté à réunir toutes les équipes de MOE et MOA dans l'objectif de concevoir conjointement et sous forme participative les divers macro-lots. En forme d'Ateliers Urbains, la conception conjointe a rassemblé les divers et multiples acteurs, concepteurs et experts autour des différents thèmes et la cohérence de l'ensemble a été assurée par la MOE urbaine, responsable de la coordination de l'opération urbaine globale.

#### 4.4.2 L'AMENAGEUR

##### ***La SEML, SEMAVIP Société d'Economie Mixte de la Ville de Paris***

Les SEML d'aménagement de la ville de Paris jouent un rôle particulier dans cette organisation de la maîtrise d'ouvrage (MOA). Elles ont pour objectif la mise en œuvre d'une politique urbaine locale, d'un projet urbain, entre autres.

Dans un premier temps, les acteurs publics définissent les objectifs, les ressources, le projet urbain et étudient les conditions nécessaires à l'intervention privée postérieure. Aussi les habitants et les associations locales sont engagés dans l'orientation du projet.

Les 'sociétés d'économie mixte locales' SEML ont été créés en 1983 et évoluent de façon inédite en 2000. Contrairement à la pratique précédente, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent maintenant prendre des participations dans le capital des sociétés anonymes et peuvent également créer des Sociétés d'Économie Mixte, qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Le fonctionnement et l'organisation de ces institutions doivent être conformes au droit commun des sociétés, tel que défini dans le code du commerce (Gouvernement français, 2017). Les SEML permettent l'association des collectivités à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser diverses opérations.

En matière de responsabilité civile, seule la responsabilité de la collectivité territoriale peut être recherchée en cas de faute commise par l' élu dans l'exercice de son mandat, qu'il soit président de la SEML ou administrateur, et les actes des SEML et concessions d'aménagement sont communiqués sous quinzaine au représentant de l'État du département (Gouvernement français, 2017)

L'aménageur opère par l'externalisation des services 'faire faire' fondée sur leur capacité à mobiliser, sélectionner, négocier, coordonner et piloter les ressources externes. 'Aujourd'hui, les ressources et les investissements privés sont la matière première du développement urbain, ce que requiert des professionnels capables de comprendre et d'intégrer la logique du secteur privé' (Pinson et Journel 2016, 12 traduction par l'auteur).

##### ***L'établissement public du palais de justice de Paris, EPPJP***

Suite aux élections présidentielles de 2008, les orientations du programme ont évolué afin d'accueillir deux équipements d'échelle régionale – le nouveau palais de justice de Paris EPPJP et la direction régionale de la police judiciaire DRPJ – opération sous la responsabilité d'un établissement public d'aménagement (EPA). Selon Gilles Pinson (2009), les EPA font partie de l'approche



d'aménagement urbain néolibérale qui s'éloigne du plan d'urbanisme réglementaire et 'compréhensive' de la ville afin de soutenir l'attractivité. Signé le 15 février 2012 entre l'EPPJP et Bouygues, le contrat de partenariat public privé PPP a permis d'attribuer au groupe privé Bouygues la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance de l'EPPJP pour une durée de 27 ans. Le directeur de l'EPA a uniquement l'obligation de reporter à son comité de direction, non au conseil municipal, pouvant ainsi, échapper aux validations nécessaires des divers services de la ville (Pinson, 2009, p. 12). Dans le cas échéant, l'EPPJP reporte directement au Ministère de la Justice. Aussi, la zone gérée par l'EPPJP est soustraite de la charge de l'aménageur global de la ville SEMAVIP/PBA.

#### ***Le passage à SPLA : PBA Paris Batignolles Aménagement***

Dès lors qu'un pouvoir adjudicateur souhaite contracter avec une entité tierce, il doit le faire dans le respect des règles de transparence et de mise en concurrence afin d'assurer une égalité de traitement entre les candidats potentiels.

'Le non-respect des principes de publicité et de mise en concurrence à l'occasion des concessions publiques d'aménagement accordées aux SEML a été soulevé par la commission européenne et confirmé par la cour de justice car seuls les organismes dits 'in house', en régie, peuvent être exclus de la procédure de publicité et de mise en concurrence lorsqu'ils sont candidats à des marchés publics (Gouvernement français, 2017). Ainsi, le juge communautaire a élaboré au fil des années une jurisprudence – l'arrêt Teckal de 1999 – définissant les conditions de reconnaissance d'une relation de quasi-régie, permettant à un pouvoir adjudicateur de confier à un tiers la réalisation d'opérations, qualifiées de 'prestations intégrées' ou contrats de 'quasi-régie' ou encore contrats 'in house' qui écartent l'application des règles de mise en concurrence.

Ainsi, en 2010, est créé la Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA), une institution qui émane de la collectivité territoriale, entièrement publique 'in house', dont la création nécessite uniquement deux actionnaires, alors que sept sont exigés à la SEML. L'obligation de mise en concurrence est ainsi exclue. De plus, la loi du 28 mai 2010 a également permis d'élargir le champ d'intervention des sociétés publiques locales par l'intégration des compétences suivantes : réaliser des études préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeubles, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière, procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux, en outre, les SPLA pourront dorénavant

également exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le code de l'urbanisme et agir par voie d'expropriation (Gouvernement français, 2017).

La SPLA permet aux collectivités locales de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables. Ainsi, les SPLA peuvent choisir à qui vendre des charges foncières des lots et peuvent également volontairement choisir d'appliquer le code des marchés publics, de mise en concurrence.

La SPLA Paris Batignolles Aménagement (PBA) devient l'aménageur des deux ZAC, du secteur de Clichy Batignolles à partir de 2010. PBA compte seulement deux actionnistes – la Ville de Paris à 60% et le département de Paris à 40% – et le contrôle est assuré par le Conseil de Paris qui se réunit trois fois par an. Les SPLA doivent communiquer les délibérations du conseil d'administration, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes, au préfet.

La SPLA prend à sa charge, l'acquisition foncière, les études-travaux, les frais de fonctionnement, selon les cas, la participation de la ville aux équipements et perçoit les recettes de la cession des charges foncières.

En 2015, le territoire d'action de la SPLA est étendu à l'ensemble du territoire parisien. Le conseil d'administration se compose de six administrateurs représentant la Ville de Paris et de quatre administrateurs représentant le Département de Paris. Entre 2010 et 2012, Anne Hidalgo, première adjointe au maire de Paris, a présidée l'institution étant remplacée par Annick Le Petit, conseillère de la Ville de Paris

## **4.5 LES DYNAMIQUES SPATIALES, SOCIALES ET LES EFFETS DE SYNERGIE**

### **4.5.1 LA DIMENSION SPATIALE : LA SITUATION**

#### ***L'intervention dans les zones défavorisées***

L'opération de rénovation urbaine est intégrée dans une stratégie plus vaste de la ville consistant à désenclaver les zones isolées par les infrastructures industrielles et ferroviaires. L'objectif principal de l'opération consiste à désenclaver les populations de ce territoire et créer des conditions de porosité entre les quartiers, à équilibrer la population avec des représentants de toutes les couches sociales confondues et à construire de nouveaux équipements de proximité et des espaces publics.

Occupant une friche ferroviaire, l'opération urbaine n'aura pas pour conséquence, du moins directement, d'évincer des habitants locaux.

Situé sur les emprises ferroviaires liées au fonctionnement de la gare de Saint Lazare (A3. Figure 10), le secteur de Clichy-Batignolles représente l'une des dernières opportunités foncières de grande capacité et un potentiel d'aménagement majeur (DU, 2009).

#### ***Le désenclavement du tissu urbain moteur de développement***

L'objectif premier de l'opération consiste à créer des liens physiques, des ponts et des franchissements entre Paris et les communes limitrophes et, entre le Paris néo-haussmannien de tissu régulier du côté Ouest, et le Paris faubourien de tissu disparate du côté Est, enclavé par les infrastructures routières et ferroviaires (DU, 2005b).

Le projet urbain est fondé sur la perméabilité et le rapprochement des distances entre les populations antérieurement enclavées en établissant de nouveaux liens et des continuités précédemment inexistantes (Figure 4). La construction de deux ouvrages publics de franchissement du faisceau ferroviaire de 100m de largeur participe à la perméabilité urbaine recherchée.

Le zonage, les dimensions, la nature de chaque zone urbaine permet la construction de relations et l'établissement de paramètres, liens des différents morceaux de ville, dans une recherche de prestation de bases valables pour tous, indistinctement. Il est nécessaire de projeter des espaces publics qui prennent en compte l'échelle humaine et qui reviennent à une réflexion sur le collectif.

#### ***Une zone défavorisée en espaces verts et l'attractivité internationale***

Au début du XXIème siècle, dans un territoire de plus de 2 millions d'habitants, Paris dispose de 2400 ha d'espaces verts publics, ce qui représente 14,5m<sup>2</sup> d'espaces verts par habitant<sup>16</sup>, alors que Amsterdam compte de 36m<sup>2</sup>, Londres possède 45 m<sup>2</sup>, Madrid 68m<sup>2</sup>, Vienne 131m<sup>2</sup>, Rome 321m<sup>2</sup> et la moyenne parmi les villes françaises est de 31 m<sup>2</sup> par habitant (APUR, 2004a).

Dans ce contexte défavorable, la nouvelle politique urbaine a pour objectif d'augmenter les surfaces d'espaces verts, mission de plus en plus complexe par manque de foncier. Les quartiers du Nord de Paris sont ceux qui présentent les densités de construction les plus élevées et le plus grand déficit en espaces verts.

---

<sup>16</sup> Ou 5,8 m<sup>2</sup> avec la soustraction des Bois de Vincennes et Bois de Bologne

#### 4.5.2 LA DIMENSION SPATIALE : L'ECHELLE

##### *L'échelle d'intervention et les effets de synergie*

L'échelle de l'opération du secteur Clichy-Batignolles a permis un programme ambitieux en ce qui concerne les logements sociaux, les équipements de proximité et l'accueil de grands équipements urbains à l'échelle de la ville et de la région ayant un impact local et sur les territoires environnants. (Figure 4 et 5).

L'échelle et la dimension de l'opération ont pu contribuer au développement de bénéfices bien au-delà de la zone d'intervention.

Les enjeux stratégiques de la mobilité consistent à lutter contre les phénomènes de ségrégation sociale et urbaine, à créer des dynamiques sociales et économiques et à promouvoir des modes de transports alternatifs à la voiture. Toutefois ces interventions se sont concentrées dans le centre-ville laissant les zones périphériques à l'écart (Heyraud, 2010, p. 231).

Par décision de l'État, l'arrivée de la DRPJ et de l'EPPJP dans le secteur apporte des nouvelles orientations de renforcement des transports en commun, dont l'extension de la ligne de métro 14 et de deux nouvelles stations de métro à Paris, outre l'amélioration de la ligne 13, le tramway T3 de la Porte de la Chapelle à la Porte d'Asnières et la nouvelle ligne de bus destinés à desservir et à connecter le nouveau quartier.

La décision d'extension de la ligne L14 de métro permettra de desservir les quartiers parisiens, dont celui de Batignolles et les communes de Clichy et Saint-Ouen et déclenchera un potentiel de développement physique, économique et social d'échelle régionale au sein de ses territoires défavorisés du Nord de l'agglomération. L'engagement des pouvoirs publics locaux et des collectivités territoriales et régionales devient alors fondamental afin de créer de nouvelles synergies et de faire bénéficier de la cohésion territoriale et sociale.

L'échelle de l'opération a également permis de répondre à une inégalité territoriale en ce qui concerne des espaces verts, un facteur de croissante importance dans les conditions de vie urbaine, notamment à Paris, ville dans laquelle les taux de pollution sont extrêmement élevés<sup>17</sup>. Le parc de 10 ha, aura une zone d'impact qui inclut tout le Nord-Ouest parisien (A2. Figure 7).

---

<sup>17</sup> Trois en quatre parisiens sont exposés à un taux de pollution atmosphérique supérieure à la limite annuelle (Airparif, 2016; INSEE, 2015).



Figure 4 – L'opération de Clichy-Batignolles. Source : Vectuel-Studioezz-PBA



Figure 5 - Maquette du projet urbain de Clichy-Batignolles. Source: Photographie de l'auteure 2015

#### 4.5.3 LA DIMENSION SOCIALE

##### *Les équipements de proximité et l'établissement de liens sociaux*

La création d'équipements, d'écoles, d'espaces verts, de logements 'pour tous', repartis par quartiers et proportion de ville, a contribué à la diminution des inégalités sociales (Secchi, 2013).

Les équipements publics de proximité ainsi que les commerces et services de proximité participent à la création de liens de solidarité entre la population. Dans le secteur de Clichy-Batignolles sont prévus les équipements publics de proximité suivants : trois crèches, trois groupes scolaires, un gymnase et deux salles de sport, un centre d'animation, une école maternelle et un centre de protection maternelle et infantile (PMI).

Sébastien Redecke (2005), souligne le fait que dans un contexte de forte pression immobilière, les mesures prises par la municipalité en faveur du logement social, des crèches, des écoles et d'autres équipements publics sont essentielles. L'enjeu est, en effet, d'être au plus près des besoins des habitants et de parvenir à une meilleure qualité de vie, dans les quartiers démunis.

##### *La mixité sociale*

Un des objectifs de l'opération de Clichy-Batignolles consiste à augmenter les logements dans le centre de l'agglomération et, également, d'augmenter la présence de la classe moyenne. 'En réalité les classes moyennes parisiennes sont en général bien au-dessus du niveau médian de revenu en France' (Clerval & Fleury, 2009, p. 12).

Tous les lots de logement de l'opération intègrent un programme d'accession, un programme de logement social et un embasement dédié aux équipements commerces et services en faveur de la mixité sociale ainsi que fonctionnelle.

50% de la surface de logements est dédiée à un programme social diversifié qui intègre 500 logements d'étudiants de doctorat et jeunes travailleurs ; deux établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes EHPAD de 100 chambres, une résidence sociale et un centre d'accueil d'urgence. La répartition des logements sociaux est de 10% de PLAI (logement très social), 25% de PLUS (logements intermédiaires) et 15% de PLS (logements intermédiaires destinés à la classe moyenne).

Les 50% restants de la surface de logements sont dédiés à l'accession dont 20% sont dédiés aux logements à loyer maîtrisé.



Les critères d'attribution du logement du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), très sociaux, sont très stricts puisque seulement 10 % des ménages les plus pauvres peuvent y prétendre.

Le programme de production de logements sociaux intermédiaires n'est pas en totalité destinée au PLUS (Prêt locatif à usage social) car 15% des logements créés sont destinés aux ménages dépassant jusqu'à 30% le PLUS, les PLS (prêt locatif social) créés par Delanoë en 2001, ne correspondent pas à la demande, mais profitant au principe de la 'mixité sociale' qui réoriente le logement social au profit des classes moyennes, alors que les classes populaires n'arrivent pas à se loger à Paris (Clerval & Fleury, 2009, p. 7). Dans le prêt locatif social PLS, les plafonds sont très proches des revenus moyens, dont la moitié de la population est éligible.

La justification semble être liée à l'objectif d'intégrer la classe moyenne dans les quartiers qui ont déjà atteint les 20% de logement social, ce qui n'est pas le cas de l'arrondissement, peut toutefois être le cas du quartier. Pour faire diminuer la ségrégation et la stigmatisation, il est crucial de prendre en compte la situation et contexte social et urbain dans ses multiples dimensions.

#### ***La 'gated-community' du 17ème arrondissement***

En 2009, lors de la concertation lancée autour de l'opération de régénération urbaine de Clichy-Batignolles, les habitants locaux ont exprimé leur 'peur de voir la physionomie de leur quartier se modifier et son attractivité décliner' (Heyraud, 2010, p. 225) de par la construction de 50% de logement social et le dépassement des hauteurs de bâtiment fixées au PLU. La réaction de la population amène Heyraud (2010) à comparer le quartier aisé de la plaine Monceau et de Batignolles aux 'gated communities' américains. Dominée par la peur du déclassement, la population aisée renforce les mécanismes de ségrégation sociale et territoriale (Eric Maurin 2009 cité par Heyraud, 2010, p. 225).

#### ***Un parc créateur de liens humains à l'échelle du Nord-Ouest parisien***

L'opération urbaine de Clichy-Batignolles intègre un grand parc de 10ha en tant que mesure de compensation du fort déficit d'espaces verts présent dans le nord parisien. Le parc urbain émerge comme un espace de sociabilité, de rencontre et de lien des franges socio-économiques, agissant en tant que nouvelle zone de rencontre entre les quartiers, à l'échelle de la ville. Il devient ainsi, le principal lien entre les quartiers aisés haussmanniens de la plaine Monceau, Batignolles et les quartiers populaires des Epinettes et de Clichy. Le parc a un rôle fédérateur non seulement au sein du quartier mais aussi pour tout le Nord parisien.

#### 4.5.4 LES EFFETS DE SYNERGIE

##### *L'attractivité économique et la cohésion sociale et territoriale*

L'attractivité, la mixité et l'image sont devenues des stratégies pour lutter contre les logiques de dévalorisation territoriale et de mono-fonctionnalité des espaces. C'est ainsi que l'esthétique devient un objectif aussi appréciable que les enjeux sociaux ou économiques (Heyraud, 2010, p. 232).

Toutefois, les stratégies d'attractivité risquent de creuser les écarts à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne la structure socioprofessionnelle de la population, l'évolution du prix du foncier et des logements, les revenus fiscaux, les taux de chômage, les niveaux de formation professionnelle (APUR, 2004b).

La loi SRU constitue l'obligation sociale légale des communes afin de rediriger les politiques de rénovation urbaine envers les enjeux de la mixité sociale.

L'opération associe les perspectives de compétitivité et de valorisation de l'image de la ville, de la qualité de vie, de services, d'infrastructures aux enjeux sociaux, notamment en matière de logements abordables et d'équipements publics tels que les espaces verts. La politique intégrée appliquée à l'opération a permis des synergies entre les diverses dimensions économiques, sociales, spatiales, environnementales, politiques, urbaines de par la mise en œuvre de passerelles entre les divers secteurs politiques et les échelles au travers l'espace.

Le niveau local apparaît ici comme le seul à pouvoir garantir le minimum de transversalité et à pouvoir articuler les dimensions constructives du développement – la dimension sociale, écologique et économique – car c'est à l'échelle locale que leur contradiction apparaît avec le plus de force et d'évidence, par conséquent, c'est l'échelle locale qui est en mesure de mieux répondre.

##### *La diversité fonctionnelle, l'immobilier d'entreprise et l'emploi*

Un autre objectif principal de la politique de renouvellement urbain est la diversification et la mixité programmatique, fonctionnelle et des typologies d'habitat, par opposition aux politiques mono-spécifiques de ségrégation et de fragmentation du passé dont la 'ceinture verte' est l'exemple.

Les préoccupations de mixité fonctionnelle – l'association de logements, équipements publics, espaces verts publics, bureaux, commerces et zones d'activité – ont pour objectif l'intégration de nouveaux emplois locaux (APUR, 2004b). La diversité et la pluralité constituent un des principes du projet urbain.



Dans le secteur de Clichy-Batignolles sont attendus 12 700 emplois, 6 500 nouveaux habitants, de la diversité sociale contribuant à l'animation, à la vie sociale et économique du quartier et à la cohésion et à l'inclusion (SEMAVIP, 2009).

Les commerces, avant peu significatifs dans les opérations de ZAC quand ils sont intégrés de façon raisonnée peuvent apporter des bénéfices aux quartiers, de l'emploi et une dynamique manquant parfois dans certaines zones de la ville (A1. Interview2).

L'immobilier d'entreprise destiné à accueillir des activités tertiaires est un des éléments programmatiques de relocalisation d'emplois et d'accroissement des revenus fiscaux grâce à la taxe foncière. Le programme est distribué selon les caractéristiques du site : le long des voies ferrées, le programme est dédié au programme de bureaux et du côté Est et Ouest du parc, le programme est dédié aux divers types de logements.

#### ***Les espaces verts et la dimension économique, sociale et environnementale***

Les services environnementaux et sociaux rendus par la présence de la nature en ville sont multiples parmi eux : la régulation thermique, l'amélioration de la qualité de l'air, la protection du sol et de l'écoulement de l'eau, le développement de la biodiversité concernant la faune et la flore, la santé et le bien-être de la population. Ces facteurs sont de plus importants lorsqu'une ville dense et étendue est concernée.

Au-delà de la question économique et foncière, la présence de parcs urbains dans la ville correspond à une importante demande des habitants. Selon la UNEP, 80% des Français donnent la priorité au fait d'habiter à proximité d'un parc ou jardin et 90% des Français assurent avoir besoin du contact quotidien avec des espaces de végétation (UNEP, 2011). C'est dans ce contexte que le secteur de Clichy-Batignolles est mis à contribution.

## **4.6 LES RESULTATS**

### **4.6.1 LES TRANSFORMATIONS ENTRE 1999 ET 2009**

#### ***La recherche de la centralité et la nécessité de construire des logements à Paris, entre 1999 et 2009***

Entre 1999 et 2009, la situation de Paris s'est inversée et cette ville voit sa population augmenter de 10 900 habitants par an (+0.5% par an) et la petite couronne, en particulier les communes limitrophes au Nord et à l'Ouest de Paris, enregistrent un accroissement de la population de 35 800 habitants par

an. Deux facteurs sont à l'origine de la hausse démographique : la forte natalité et la forte augmentation d'immigrés qui passe de 18% en 1999 à 20% en 2009 (APUR, 2012).

D'une façon générale, le 17ème arrondissement suit les tendances de la population concernant la moyenne des oscillations de la ville<sup>18</sup> et présente des variations inférieures à 0,5% entre 1990 et 2009. De nouveaux arrivants sont enregistrés à partir de 2003. Dans le quartier, comme dans presque tous les quartiers parisiens, on observe une forte présence des catégories supérieures cadres parmi les nouveaux arrivants, ainsi qu'un départ massif des revenus médians en raison de la pression foncière et du coût de vie des populations qui cherchent à avoir une résidence accessible, une meilleure qualité de vie et un pouvoir d'achat supérieur, alors que les populations les plus 'pauvres' se concentrent de plus en plus dans des quartiers d'habitation sociale (APUR, 2012).

#### ***Les évolutions de l'emploi entre 1999 et 2008***

En 2008, la part moyenne de population de cadres à Paris est de 20 à 30%. Cette part augmente de 10% dans le secteur Ouest de l'agglomération, le 17ème inclus (APUR, 2012).

Entre 1999 et 2008, le 17ème enregistre une hausse d'emplois de 10 à 50%, et une augmentation de 1,5% du nombre d'emplois et d'actifs résidents est constatée, restant toutefois inférieure à l'évolution de l'emploi à Paris qui de 2,5%. En ce qui concerne l'évolution des revenus, une hausse de 25 à 30% est enregistrée dans l'arrondissement, alors que la moyenne de la hausse à Paris est de 22,2% (APUR, 2012).

Menées depuis 1990, en 2009, les opérations de ZAC du GPRU ont contribué à l'installation de 5 800 nouveaux habitants et à la création de 26 000 nouveaux emplois à Clichy, Batignolles, Epinettes et Saint-Ouen (APUR, 2009, p. 33).

---

<sup>18</sup>Pendant les trois dernières décennies du XXème siècle, Paris perd de la population pour la banlieue et d'autres villes de province. À la fin des années 90, le déclin de la population est de plus marqué (Pinson & Journel, 2016), -133 188 habitants et -2,8% d'emplois, tandis que ce dernier s'est stabilisé en première couronne avec +1%. En 2000, sont enregistrés à Paris 2 129 028 habitants et la région Île-de-France 11 001 887 habitants (Beaumel, Doisneau, & Vatan, 2002).

Face aux chômage et aux effets de la crise de 2009, accompagnés de la dégradation brutale du marché du travail, déjà présente avant la crise, les situations de précarité se multiplient, creusent les écarts déjà existants et aggravent les fractures sociales et économiques dans les quartiers. La crise de 2008-2009 a détruit 25 500 emplois et le chômage a continué à augmenter affectant les emplois de commerce et de services.

À la fin de 2008, le programme de rénovation urbaine est relancé avec 350 millions d'euros supplémentaires 'afin de financer les projets déjà avancés et d'en relancer de nouveaux' afin de soutenir la filière du bâtiment travaux publics (BTP) un secteur stratégique en temps de crise qui offre la possibilité de créer des emplois non délocalisés et d'en faire profiter le secteur des transports en commun en site propre (Heyraud, 2010, p. 327). Au lieu de rééquilibrer la balance vers une plus forte politique de cohésion, c'est justement l'opposé qui a eu lieu.

A l'achèvement de l'opération, sont attendus environ 6 500 nouveaux habitants et 12 700 nouveaux emplois dans le secteur. L'EPPJP seul est responsable de 7000 emplois. Concernant l'emploi et l'activité économique générés par l'opération Clichy-Batignolles, les évolutions et les transformations ne sont pas connues à ce jour.

#### 4.6.2 DE NOUVELLES DYNAMIQUES SOCIO-ECONOMIQUES-SPATIALES ENTRE 2007 ET 2017

##### *Les circonstances*

En 2007, en Île-de-France, la part de constructions réalisées par les promoteurs est de 65% et 15% par les bailleurs sociaux, seulement 19% des logements neufs ont été construits en ZAC, ce qui démontre que le secteur privé est favorisé et que la construction de logements chers est réalisée au détriment des bailleurs sociaux et de la production de logements abordables (Driant, 2011).

En 2011 seulement 20% des logements sociaux financés sont des PLAI et 34% des logements intermédiaires sont des PLS (Bugeja-Bloch, 2013).

En 2013, parmi les 1 358 884 logements à Paris, 33,3% sont occupés par leurs propriétaires, 7,7% des logements se trouvent vides et 7,4% sont des résidences secondaires (INSEE, 2013). En 2013, Paris possède 206 000 logements vides.

##### *La crise, la spéculation immobilière et le taux SRU*

Entre 2007 et 2012, la hausse du prix de l'immobilier ancien dans le 17ème est de plus de 40% et au premier trimestre de 2012, le prix des appartements anciens destinés à l'habitation se situe entre

7000€/m<sup>2</sup> et 9000€/m<sup>2</sup> (APUR, 2012). En 2012, certains appartements d'accèsion sont vendus à 17000€/m<sup>2</sup>, dans le lotissement Saussure.

En 2012, la demande d'employés à Paris concerne les ouvriers qualifiés dans le domaine du bâtiment, du textile, de la restauration, des services aux personnes. Enfin, de tous ceux qui ne trouvent pas où se loger dans la ville.

La loi SRU en faveur du logement social a eu pour conséquence l'augmentation de la part de logements sociaux. En 2013, le pourcentage de logements sociaux – PLAI Prêt locatif aidé d'intégration, PLUS, PLS confondus – atteint 17,9% des résidences principales à Paris, toutefois, la géographie des logements sociaux se maintient fort inégalement et le 17<sup>ème</sup> arrondissement présente toujours des taux très faibles, de 11,8%, malgré les efforts des politiques urbaines et la contribution du secteur de Clichy-Batignolles (APUR, 2014).

Face à l'accroissement des inégalités territoriales et sociales, la loi du 18 janvier 2013 modifie le taux initial de la loi SRU portant à 25% le taux des logements sociaux pour les communes de plus de 1500 habitants en l'Île-de-France, soit environ 82 500 logements sociaux à construire jusqu'à 2020 (APUR, 2014). Par ailleurs, le taux de logement social exigé à Paris ne correspond qu'à la moitié des ménages populaires au sein de la structure d'emploi de la métropole (Clerval & Fleury, 2009).

#### *Les évolutions à dans les quartiers du 17<sup>ème</sup> : les Batignolles, les Epinettes et la plaine Monceau*

En 2012, 'les quartiers situés dans les arrondissements ayant mis en place un programme de logements, notamment de logements sociaux, voient leur population se transformer' (INSEE, 2017).

Le quartier des Epinettes, caractérisé par une population de prédominance ouvrière, est passé à une zone de mixité sociale hébergeant une population très diverse de cadres, de jeunes diplômés en début de vie active percevant des aides sociales dans le domaine du logement et une grande part de personnes de plus 65 ans, ou inactifs, supérieure à la moyenne de la capitale.

Le quartier de Batignolles devient représentatif du type de quartier le plus fréquent à Paris, en accueillant une proportion importante de cadres et une part significative de locataires du secteur privé (A2. Figure 6).

En bordure périphérique, la situation reste stable car les logements sociaux des années 30, dits HLM, sont majoritaires. Il s'agit ici de zones où les revenus sont les plus bas et le taux de précarité sont les plus élevés, correspondant à 31% en moyenne à Paris.

À l'Ouest du 17<sup>ème</sup>, au sein du quartier aisé de la plaine Monceau, les caractéristiques sont restées inchangées. D'une part, en raison de la nature du foncier, dont les résidents sont les propriétaires et,

d'autre part, à cause de l'absence de stratégies de développement local qui pourraient contrarier cette prédominance. Ce quartier haussmannien est dépourvu de mixité sociale, abrite beaucoup de personnes âgées, des chefs d'entreprise et des cadres et le niveau de vie médian est élevé. Le niveau de vie de 10% de population 'aisée' est 6,7 fois au-dessus du niveau moyen de vie des parisiens, qui s'élève à 25 700€ par an (INSEE, 2017).

Les transformations enregistrées concernent particulièrement les quartiers du Nord du 17ème, où l'opération Clichy-Batignolles a lieu. La tendance vers une plus forte mixité est remarquée.

'À la pointe nord du 17ème arrondissement, vers Batignolles, l'arrivée de populations plus modestes modifie le profil socio-économique des quartiers', 'les transformations sociales vers une 'paupérisation' déjà perceptibles à travers des enquêtes qualitatives de terrain et les analyses des auteurs des politiques sociales locales, tendent ainsi à se confirmer' (INSEE, 2017).

#### **4.7 DISCUSSION DES RESULTATS**

La politique urbaine menée au début du siècle à Paris témoigne d'une prise en compte croissante des caractéristiques singulières de chaque partie de la ville. Par opposition aux projets génériques thématiques et monofonctionnels, les opérations urbaines intégrées prennent en compte les atouts et les faiblesses propres au site, les informations historiques, les facteurs socio-économiques, l'analyse de la typologie de composition du tissu urbain, entre autres, afin de comprendre comment évolue la condition urbaine qu'il s'agit de modifier.

C'est dans ce cadre que l'opération du secteur Clichy-Batignolles a participé à la mise en œuvre d'une politique intégrée intersectorielle et synergique de caractéristiques spécifiques. La stratégie de désenclavement de l'espace physique a, en effet, été génératrice de nouvelles dynamiques urbaines.

Les politiques territoriales intégrées nécessitent un fort engagement public vis-à-vis des enjeux sociaux et d'une certaine échelle à partir de laquelle l'interaction des diverses dimensions de l'urbain – la dimension sociale, environnementale, économique, spatiale – est capable de générer des synergies.

Hormis le fait que l'opération soit en cours de réalisation, les résultats et les informations connus et disponibles à ce jour permettent d'engager une discussion, qui ne peut rester que partielle, concernant la stratégie institutionnelle, les dynamiques socio-économiques-spatiales, l'influence du principe de libre marché et le rôle des espaces verts en tant que composante d'importance majeure. Concernant les autres sujets et en l'absence de données et de résultats répertoriés à ce jour, il est considéré comme prématuré d'engager une discussion conclusive.

##### ***La stratégie institutionnelle, ses dispositifs et la participation de la population***

La complexité de ce type d'opérations a rendu nécessaire la mise en œuvre de nouveaux dispositifs capables de maîtriser et d'articuler entre eux la multitude d'approches, d'enjeux et d'acteurs.

Le passage d'une SEML à une SPLA, marque un changement du cadre institutionnel, lié à la suppression de l'obligation de mise en concurrence exigée par le code des marchés publics. Ainsi, la SPLA en tant que société d'actionnaires totalement publics et locaux, permet de répondre au cadre réglementaire fixé par l'UE, sans, pour autant, soulever toutes les questions d'équité.

La SPLA Paris Batignolles Aménagement (PBA) possède des pouvoirs exceptionnels dont font partie la commercialisation et une certaine indépendance de gestion si on la compare aux diverses directions de la Ville de Paris, porteuses également d'opérations de rénovation urbaine et régies par le code des marchés publics. Le contrôle financier de l'institution PBA, reste assuré par le Conseil

de Paris, qui en délibère, permettant de préserver un suivi économique relatif, par opposition, aux EPA qui échappent totalement aux institutions et aux gouvernement locaux, loin de toute concertation avec les élus locaux ou les habitants.

Suite à une période expérimentale de cinq ans, le dispositif SPLA est pérennisé à Paris. L'objectif de la ville consiste à remplacer les SEML en attribuant les nouvelles opérations aux deux SPLA parisiennes : PBA et SEMAPA (A1 interview1).

La ZAC a permis d'assurer divers enjeux sociaux dont font partie la part de logements sociaux et à loyers maîtrisés, les équipements publics de proximité et même le développement des transports en commun, comme le démontre l'étude de cas. La ZAC demeure une stratégie territoriale permettant de cibler les besoins locaux, d'articuler entre eux les diverses politiques, les divers acteurs responsables et d'assurer l'intérêt public.

Malgré la contestation publique envers le programme de logements sociaux de l'étude de cas, le programme a pu être maintenu, grâce à l'engagement du gouvernement local et grâce au cadre réglementaire et contractuel entre la ville et l'État. La construction de logements sociaux et d'équipements publics est bien une obligation issue de l'échelle nationale dont l'application revient à une décision politique locale.

L'étude de cas confirme le rôle majeur du gouvernement local concernant les enjeux de synergie, les besoins spécifiques des zones de développement potentiel, la dimension environnementale, le contenu programmatique, ainsi qu'en ce qui concerne l'articulation complexe et l'équilibre très délicat entre les enjeux, les acteurs et les moyens.

Le rôle important de l'État central est matérialisé par un fort cadre réglementaire, des accords état-ville dont la participation est bien évidente en raison du contexte de ville mondiale. Ceci semble maintenir à distance la région, dont l'importance est majeure et, d'autant plus, de par l'échelle régionale de l'agglomération.

### ***Les dynamiques socio-spatiales***

Entre 1999 et 2009, le solde migratoire de Paris traduit une recherche de la centralité dans le choix de résidence, au détriment du départ vers la grande couronne et précise que le gain démographique est dû à la croissance des résidences principales, s'appuyant sur la construction de logements, et sur le recul des logements inoccupés.

Une dynamique de gentrification s'est vérifiée non seulement dans les quartiers du 17ème mais dans tout Paris, à l'exception de deux quartiers du Nord parisien.

Dans la première décennie, les dynamiques du quartier obéissent à la tendance de la ville qui voit sa population s'accroître, ses emplois se multiplier et la gentrification s'accroître, gentrification qui s'est avérée être légèrement plus forte dans le quartier de Batignolles.

Dans la mesure où les premières transformations du quartier n'ont eu lieu qu'à partir de 2005 – date de l'expropriation des terrains SNCF et du début des travaux du parc livré en 2007 – et que l'arrivée des premiers résidents, n'a lieu qu'en 2010, il se peut que l'opération ne soit que partiellement responsable.

Il est fort possible que les résultats de la première décennie soient en grande partie dûs à l'opération GPRU des années 90 dans la zone Paris-Banlieue.

Les décisions politiques de cohésion territoriale à l'échelle régionale ont rendu possible la mise en œuvre d'opérations intercommunales tels que la GPRU. Cette action publique a conduit à plusieurs résultats : l'apparition d'une nouvelle géographie d'emplois et d'habitants, mais aussi, le potentiel d'un rééquilibrage géographique est lancé par la création d'un programme urbain plus diversifié, plus équilibré et fédérateur générant une nouvelle dynamique urbaine d'échelle intercommunale participant à la réduction des écarts de population, d'emplois et de revenus. Les nombreuses modifications du paysage urbain relèvent de l'intégration.

Pour les motifs susmentionnés, il est fort possible que ces dynamiques enregistrées entre 1999 et 2008 soient liées aux facteurs suivants : aux dynamiques globales de métropolisation à l'échelle plus vaste de Paris ; aux résultats des opérations de renouvellement urbain menées par le GPRU des années 90 dans les quartiers des Batignolles, des Epinettes, des villes de Clichy et de Saint-Ouen et ; à la spéculation foncière et immobilière, qui se fait sentir dans le quartier, générée par l'envergure et l'échelle de l'opération notamment à partir de 2007, moment où la transformation urbaine devient visible (A3. Figure 11).

Néanmoins, comme signalé précédemment, l'opération Clichy-Batignolles prévoit un fort accroissement de la population et de l'emploi dans le quartier. Au sein du quartier de Batignolles, les résultats montrent la tendance à la mixité sociale, l'arrivée de populations plus modestes et la tendance à la 'paupérisation' à l'échelle du 17ème arrondissement.

Celle-ci peut être justifiée, d'une part, par l'avancement de l'opération Clichy-Batignolles et l'arrivée d'une population éligible aux logements aidés au sein de l'arrondissement clairement aisé du quartier de la plaine Monceau et du quartier de Ternes. D'autre part, en réduisant l'échelle de raisonnement aux quartiers des Batignolles et des Epinettes, composés de cadres, de la classe



moyenne et d'ouvriers, l'apport d'un programme mixte diversifié – 10% dédié aux population les plus démunies, 25% au logement social classique, 15% au logement intermédiaire de la classe moyenne, 20% au logement d'accession à loyer maîtrisés et 30% au logement d'accession libre – semble favoriser la présence de toutes les couches sociales. La présence des multiples franges sociales favorise la mobilité sociale (A1. Interview 1).

Le même rapport souligne également que la situation dans le 17ème arrondissement se distingue de la situation du 20ème qui opère dans le sens inverse : par l'insertion de populations plus favorisées, qui transforment les quartiers vulnérables en territoires de la classe moyenne, grâce au processus de gentrification (INSEE, 2017). Les transformations socio-spatiales enregistrées n'ont pas encore suffi à faire évoluer la classification du quartier du 17ème, dont les habitants sont en grande majorité aisés. Aussi, le quartier continue à présenter un déficit important en logements sociaux et la mixité sociale recherchée ne trouve pas d'équilibre géographique.

Il est important de souligner que l'objectif d'introduire du logement social dans les zones identifiées comme très 'aisées' n'est pas la raison première de l'opération, mais plutôt une conséquence, car c'est la disponibilité géographique du foncier qui détermine la localisation des opérations urbaines. Ces disparités territoriales illustrent un fort différentiel d'attractivité et montrent surtout l'importance qu'il faut attacher, là où de marché est cher, à mettre à disposition des ménages à revenus moyens et modestes une offre à prix réglementés (Driant 2011).

### ***L'influence des forces du 'libre marché' et la cohésion sociale et territoriale***

Suite à l'ouverture de la première tranche du parc, en 2007, en 2012, est enregistrée une hausse de 40% du prix de l'immobilier, dans le 17ème. L'importante spéculation qui règne à Paris et l'implantation des projets des investisseurs là où les rendements sont garantis ont conduit à des transformations d'expulsion/relogement et au déclin de la mixité urbaine naturelle (DU, 2005a).

Suite à la gentrification qui a eu lieu dans le quartier dans la première décennie, l'opération semble avoir apporté une dynamique de mixité représentative des diverses franges sociales. La 'paupérisation' semble plus liée au contexte qu'au programme de logements et la mixité sociale semble bénéficier d'un nouvel équilibre social au sein du quartier.

Toutefois, la hausse de prix de l'immobilier et des loyers enregistré dans le 17ème, ainsi qu'à Paris, a participé à accroître des inégalités et à amplifier des phénomènes de ségrégation sociale. Les écarts de revenus et les inégalités territoriales se sont de plus accentués : l'écart entre les loyers du marché et ceux du secteur social continuent à augmenter, ayant un impact sur le départ du logement social vers le logement d'accession et sur le besoin renforcé en logement social (A1 Interview1).

Par ailleurs, en 2007, un écart considérable s'est creusé. Non seulement la production en Île-de-France a été quantitativement faible, mais, de plus, elle s'est concentrée sur l'offre privée à prix élevés.

L'offre de logements abordables reste insuffisante et le prix des logements en accession ne cesse d'augmenter, creusant les inégalités territoriales. Les améliorations passent par une intensification de la construction de logements sociaux.

Le cas d'étude alerte sur le danger de l'annulation de la cohésion sociale et territoriale de par les dynamiques de rentabilité économique du libre marché devant l'absence d'encadrement par les politiques urbaines et nationales. Il semble prioritaire d'agir contre la suppression des efforts et initiatives menés par les politiques de cohésion.

### *Les espaces verts, un facteur de synergie que l'étude de cas fait émerger*

L'étude de cas a mis en évidence l'importance des espaces verts d'une certaine dimension en tant que mesure d'équité sociale à l'échelle locale et en tant que lien social privilégié. Les projets de grande échelle rendent possible la réalisation de grands parcs de valeur environnementale. De plus, dans un contexte de changement climatique, les effets de l'urbanisation sont exagérés et la demande de la population en espaces verts s'accroît.

La perspective de compétitivité, sur laquelle est fondée la valorisation de l'image des villes, vise un standard de vie élevé et les enjeux sociaux et environnementaux peuvent rapidement devenir des vitrines augmentant la ségrégation urbaine, quand les objectifs de cohésion et d'inclusion ne sont pas pris en compte.

Dans un contexte de 'ville globale', les espaces verts contribuent à l'amélioration des conditions de vie de tous et sont considérés par les habitants comme un des facteurs clé dans le choix de la zone de résidence. Le prix du logement et la servitude des transports en commun sont également des facteurs participant à ce choix. La prise en compte des attentes des habitants et des critères de choix, qui donnent la priorité à un territoire au détriment d'un autre, donne lieu à une nouvelle orientation des politiques urbaines en ce qui concerne les enjeux environnementaux des espaces verts publics, comme le démontre l'étude de cas.

La qualité de vie des habitants peut être appréhendé par certaines caractéristiques individuelles des habitants – comme le revenu, les conditions de logement et d'emploi – couplées à d'autres critères relevant du cadre de vie des territoires tels que l'environnement, les transports, l'accès aux loisirs. Les

indicateurs des dimensions liées à la qualité de vie mettent en évidence les atouts et faiblesses des territoires : 'la qualité de l'air, le coût des logements et l'utilisation des transports en commun apparaissent comme les critères qui différencient le plus ces territoires de vie' (INSEE, 2015).

À Paris, où résident 2,25 millions d'habitants, près de trois habitants sur quatre sont potentiellement exposés à la pollution de dioxyde d'azote au-dessus de la valeur limite annuelle de 40 $\mu$ g/m<sup>3</sup> (Airparif, 2016; INSEE, 2015). L'ambition et la volonté d'améliorer la qualité de l'air est ainsi devenu un enjeu majeur des pouvoirs publics. La présence d'espaces verts devient primordiale pour tous.

Paris offre plusieurs avantages, parmi lesquelles une gamme variée d'équipements et des temps de déplacement courts, toutefois, la ville ne propose toutefois que des prix immobiliers élevés et la qualité de son air est mauvaise. Les inégalités sont présentes vis-à-vis du logement ; le prix de vente des appartements anciens est très élevé, ce qui explique la forte proportion de locataires, d'une part et, d'autre part, Paris n'apparaît que comme un lieu de transition dans le choix de résidence car la population part au moment de former une famille.

80% de la population urbaine cherche à habiter à proximité d'un espace vert (UNEP, 2011).

À Nancy, des études menées par Tu, Abildtrup et Garcia (2016) indiquent que vivre à côté des parcs constitue une préférence générale de la population française ; que la valeur du logement augmente de 10 à 20% à proximité d'un espace vert et que la demande à vivre à proximité d'un espace vert diminue dans les zones de revenus élevés, souvent associés à la forte prédominance de jardins privés.

En Chine, un groupe de localités s'est associé autour d'une politique publique commune afin d'implanter un système d'espaces verts urbains publics permettant d'accroître l'attractivité urbaine de ce groupement. En conclusion, ce système a permis une meilleure performance économique au sein du territoire qui, par ailleurs, pourrait être améliorée davantage si une synergie intercommunale était mise en place permettant de renforcer la résilience, la stabilité et l'efficacité sociale de ces écosystèmes urbains (Chen, Zhi, Hu, Li, & Hua, 2017).

Le parc a joué un rôle économique important dans le processus. L'ouverture d'une partie du parc au public a également bénéficié à la commercialisation des droits de construction et à l'équilibre financier de l'opération : une stratégie opérationnelle qui a fait la différence dans le contexte de stagnation des investissements privés au moment de la crise de 2008.

La valeur écologique et environnementale des espaces verts en milieu urbain est reconnue par la littérature scientifique.

Afin de rendre plus effectives les politiques européennes, la Stratégie Biodiversité de l'Union Européenne pour 2020 s'adresse à la nécessité de prendre en compte les services écologiques tels que : la production de fonctions écologiques pour la résilience aux changements environnementaux et la connexion de ses services au bien-être humain (Maes et al., 2012).

Les espaces verts urbains sont un facteur de réduction des îlots de chaleur, des inondations et ont la capacité d'accroître la résilience des grandes agglomérations urbaines face au changement climatique (Richard, 2013).

Amorcés par les lois de Grenelle, tôt ou tard, les politiques territoriales et les instruments d'urbanisme vont devoir prendre acte de l'importance des espaces verts publics comme facteur de synergie et de demande sociale, notamment dans une agglomération dense et étendue.

Par ailleurs, en zone urbaine, l'enjeu environnemental trouve un nouvel élan au sein des politiques urbaines face à l'impact que le changement climatique impute à l'activité économique (Gleeson, 2014; Luke, 2014).

Un des principaux enjeux des politiques territoriales consiste à améliorer le cadre de vie des habitants, à réduire les inégalités territoriales et à promouvoir un système urbain social démocratique, économique et environnemental équilibré, à long terme.

La santé et le bien-être de la population constituent de forts enjeux des politiques territoriales. Les espaces verts ont un impact psycho-social dans les dynamiques de cohésion sociale et de la santé psychique et physique et constituent une demande sociétale croissante (Manusset, 2012). Les espaces verts urbains apportent une plus-value écologique, économique et sociale liée à la santé physique et psychique que les politiques 'bottom-up' font émerger.

Face à la crise sociale urbaine (Lipovsky, 2006), les espaces verts peuvent devenir les nouveaux liens de l'inclusion sociale, du renforcement de la solidarité et de la citoyenneté, de l'amélioration de la santé physique et mentale.

Responsable de multiples liens, les espaces verts deviennent un facteur fédérateur et un élément de synergie entre les multiples dimensions urbaines – humaines et sociales, les ressources naturelles, les prestations environnementales, la régulation climatique et de la qualité de l'air, les bénéfices envers la santé publique, l'attractivité économique – pouvant devenir un élément central de cohésion sociale et territoriale quand la synergie est gérée de façon équilibrée, sachant que cette responsabilité incombe au secteur public.

## 5. CONCLUSIONS

‘Les villes sont le moteur du progrès social’ et des lieux dans lesquels ‘des batailles de justice sociale et d’équité se manifestent’ (Cochrane, 2007).

Dans le nouveau cadre d’interrelations, le principal objectif des décideurs municipaux consiste à attirer de nouveaux résidents, d’investisseurs et de visiteurs des flux mondiaux, qu’ils considèrent comme crucial à la compétition et à la survie. La capacitation de la population locale émerge et fait ressortir de nouvelles attentes et besoins. Le nouveau territoire de l’action publique devient l’échelle de quartier, dont l’enjeu social est réaffirmé.

Deux modèles de développement urbain s’opposent. D’une part, le modèle de la croissance économique privilégiant la compétitivité, l’attractivité, la consommation, la créativité, l’innovation accompagnées d’une gouvernance en partenariats publics privés. D’autre part, le modèle de cohésion sociale qui favorise les droits de la citoyenneté, l’équité sociale, les équipements et les espaces publics, la justice sociale et la démocratie. Comme l’affirme Cochrane (2007), quand l’un des modèles est poussé trop loin, il devient injustifiable. Trouver un compromis entre les deux devraient devenir l’enjeu central des politiques urbaines, par conséquent, l’approche intégrée et synergique semble imbriquer au mieux l’articulation des composantes sociales, territoriales et économiques souhaitée.

Le développement d’un projet urbain de grande échelle peut plus facilement contribuer à une offre plus égalitaire de logements abordables, à la culture, aux loisirs à l’éducation comme à la Nature en ville. La restructuration économique et la distribution peuvent ainsi être imbriquées grâce à des politiques urbaines ayant l’ambition d’aboutir à une agglomération prospère et socialement juste (Hannigan & Malo, 2013).

C’est en s’inspirant de la topologie que l’on peut sans doute parvenir à mieux comprendre et à intégrer les enjeux locaux et globaux du développement durable, en accordant à la fois une place centrale à la singularité des lieux, aux spécificités et au potentiel, ainsi qu’aux articulations qui les relient à l’espace global (Emelianoff 2004 cité par Bertrand & Richard, 2015).

L'étude de cas démontre que la prise en compte des caractéristiques du territoire est cruciale pour parvenir à une cohésion territoriale et sociale d'autant plus mise en valeur par un cadre orienté vers l'attractivité. Aussi, il démontre que l'approche territoriale est en mesure de prendre en compte l'enjeu central de l'intégration sociale et écologique.

### ***Le développement de la synergie au sein des politiques territoriales intégrées***

La politique de la ville est un 'conducteur' d'aménagement du territoire, par conséquent, d'attractivité lorsque les résultats de mixité sociale, de mise en œuvre d'équipements publics, de desserte des quartiers, de dynamisme économique et de solidarités territoriales et sociales sont présents. En effet, la ville restera difficilement attractive et compétitive au niveau local, national et international si les écarts se creusent, les préoccupations sociales s'aggravent, les fractures urbaines s'affirment et les quartiers précaires ou les espaces délaissés augmentent.

La politique intégrée de renouvellement urbain s'appuie sur le territoire et ses spécificités historiques et géographiques locales au service de la composante sociale.

L'étude de cas confirme le débat actuel en ce qui concerne l'adaptation de l'action publique à un territoire en prenant en compte ses caractéristiques précises pour répondre au mieux aux besoins et, également, pour mieux articuler entre eux les enjeux et les intervenants. La différence par rapport aux programmes d'aménagement précédents réside dans l'affirmation de cette dimension territoriale et sociale intégrée et l'accroissement de la synergie entre les divers enjeux et échelles.

La stratégie consiste à intervenir sur une zone précise et délimitée de façon à générer des impacts positifs, non seulement dans la zone d'intervention, mais élargis à d'autres espaces et domaines, afin de multiplier les bénéfices.

Le principal effet de synergie de la politique urbaine consiste à favoriser la cohésion sociale et territoriale tout en contribuant à l'économie de la ville. Cet objectif de parvenir à des bénéfices sociaux ne peut être assuré que par les acteurs publics.

Le débat scientifique souligne l'objectif premier de rentabilité économique des mégaprojets, l'absence d'effets de synergie et le manque d'implication vis-à-vis d'un objectif de justice sociale (Fainstein, 2008; Guironnet & Halbert, 2016; Kennedy & Town, 2015; Moulaert, 2009).

Les acteurs locaux pensent qu'il est nécessaire d'investir dans des grands projets ou de 'gentrifier' les centres urbains pour fixer le capital liquide de l'économie globale (González, 2006).

L'action publique à l'échelle de la ville se transforme en action publique à l'échelle du quartier en raison de son enjeu social et économique (Behar, 2000).

L'opération de Clichy-Batignolles met en évidence une politique de rénovation urbaine générant des effets de synergie entre les diverses dimensions urbaines – économique, sociale, spatiale, environnementale – vers la recherche d'une nouvelle expression urbaine et vers une procédure publique renforcée.

L'étude de cas a mis en évidence divers effets de synergie, dont les suivants : l'engagement envers la construction de logements sociaux et intermédiaires de l'ordre de 50% et 20% de logements à loyer maîtrisé associant les enjeux sociaux aux enjeux économiques ; la construction d'équipements publics à l'échelle du quartier et à l'échelle de la région, également responsables du développement de synergies spatiales, sociales et économiques ; l'enjeu environnemental du développement durable concernant l'efficacité énergétique associé à l'enjeu de développement économique de l'industrie des énergies renouvelables et à l'attractivité ; la construction d'un espace vert, en tant qu'équipement public de grande échelle, participant non seulement aux enjeux environnementaux écologiques, à l'attractivité de la ville à l'échelle globale mais étant également un facteur de cohésion sociale et une source de synergies.

L'étude de cas souligne, également, le rôle de la politique nationale et surtout, le rôle majeur de l'action publique locale dans la mise en place de ces dynamiques génératrices de plus-values.

### *Les échelles du secteur public*

L'opération de Clichy-Batignolles confirme le débat de la littérature sur l'importance majeure de l'engagement du gouvernement, à ses diverses échelles, concernant les enjeux sociaux et environnementaux, dans un contexte de libre marché qui se concentre sur la rentabilité économique.

Pour assurer une intégration efficace, le rôle principal semble revenir à l'action locale car elle représente l'échelle capable de maîtriser la complexité des articulations tout comme le potentiel. Toutefois, l'articulation des diverses échelles territoriales entre elles, dont les solidarités, semble nécessiter une vision territoriale globale à l'échelle de la région.

Comme démontré antérieurement, malgré la décentralisation, l'État est bien présent au sein des politiques de régénération urbaine par la législation nationale, l'institutionnalisation, les dispositifs réglementaires mis à disposition, ainsi que par les accords financiers d'incidence programmatique, réalisés avec le gouvernement local.

Il est important d'insister sur le rôle majeur de la mairie de Paris concernant une conception de régénération urbaine à fort engagement social, notamment en ce qui concerne le programme de logement social et à loyers maîtrisé, et ce malgré la demande des habitants de réduire ce programme social. Certaines communes ont fait le choix de ne pas répondre à la loi SRU et de payer l'amende. Ceci confirme l'importance majeure des valeurs de l'État et du gouvernement local afin d'être en mesure d'accomplir les objectifs de cohésion et de synergie.

L'étude de cas fait état du renforcement du gouvernement local au moyen de la transformation institutionnelle vers une société, non seulement totalement publique, dite 'in house', mais aussi totalement locale, la SPLA, alors que le débat fait référence au rôle majeur de la région en ce qui concerne les enjeux de la cohésion sociale et territoriale.

L'étude de cas souligne le fait que, l'échelle régionale, en tant qu'échelle territoriale de l'agglomération par excellence est nécessaire à la cohésion sociale, territoriale et à la synergie des politiques car l'échelle locale est trop restreinte.

L'étude de cas confirme les propos de Le Galès (2013) concernant la mise à l'écart de la région en raison des relations privilégiés, historiquement, politiquement et économiquement, entre le département de Paris et l'État central.

Dans le contexte d'agglomération 'ville-région' comme Paris, l'étude de cas révèle la nécessité d'une plus étroite mise en collaboration de l'échelle du gouvernement locale et la régionale afin de parvenir à une plus forte intégration territoriale, pour que soient garantis les objectifs de cohésion et qu'une approche synergique au sein de l'agglomération soit assurée.

### ***Les responsabilités du gouvernement local***

L'étude de cas confirme le fait que le gouvernement local a également la possibilité de pleinement prendre en compte divers enjeux sociaux tels que la nécessité de proposer des logements abordables, d'en produire plus et d'encourager la production de logements privés à un coût accessible, en faisant usage du système et instruments d'urbanisme pour s'assurer de la prise en compte de ses caractéristiques (Kate Shaw, 2005).

Aujourd'hui, dans les opérations d'aménagement nouvelles, lotissement ou ZAC, le PLU prévoit l'affectation de 60% de l'habitat nouveau au logement social. Ce pourcentage est défini site par site en fonction du contexte local et, notamment, en fonction du manque de logement social et en prenant en compte l'impératif de la mixité sociale (DU, 2009), dont fait partie l'obligation de dédier 25% des surfaces de logement créées au logement intermédiaire pour les opérations urbaines privées complexes à équilibrer financièrement.



Toutefois, le débat montre que la prépondérance du secteur privé est bien plus forte et que ceci ne participe pas à la cohésion et à l'inclusion sociale. En 2007, en Île-de-France, seulement 19% des logements neufs ont été produits en ZAC et la pression qui en résulte se traduit par des prix élevés qui défavorisent les bailleurs sociaux et positionnent les promoteurs privés en première ligne, ainsi, tout est mis en place pour induire durablement une production de logements à la fois faible et chère (Driant, 2011).

Cette situation doit beaucoup à la situation foncière : au manque de terrains pour construire et 'surtout, à la mise à disposition de terrains constructibles avec une densité suffisante pour rentabiliser les opérations', notamment en ce qui concerne l'offre foncière destinée à la construction de logements (Driant, 2011).

L'emprise foncière se fait plus rare. La surface constructible capable de répondre aux enjeux sociaux, dont la construction de logements sociaux, d'équipements publics, d'espaces verts, entre autres, ne participe pas à la rentabilité économique visée par les groupes investisseurs.

Ainsi, les décisions d'urbanisme permettant la mise en œuvre des politiques urbaines de cohésion sont dépendantes des décisions des 1281 maires, dont 412 dans l'unité urbaine de Paris. Il est donc nécessaire d'adapter les normes afin de traduire la capacité collective à faire évoluer les formes d'action publique.

Un des principaux objectifs des politiques publiques devrait être celui de protéger les ménages des conséquences néfastes de l'augmentation incessante des prix du logement.

### *L'échelle et situation de l'action territoriale et les effets de synergie*

L'objectif principal des projets de grande échelle consiste à accroître l'attractivité de la ville face aux marchés globaux mais aussi à développer les infrastructures urbaines et les équipements publics tels que les services, les transports, les logements, les espaces verts, entre autres. La pénurie d'emprises foncières de grande dimension devient le principal obstacle au développement de mégaprojets à Paris.

Au-delà des divers équipements publics, services et commerces à l'échelle du quartier, l'échelle de l'étude de cas a permis l'implantation de grands équipements publics d'échelle départementale et régionale et l'extension de la ligne de métro 14, qui desservira le nouveau quartier et les communes de Clichy et de Saint-Ouen. En effet, la zone d'impact économique et social de ces infrastructures et équipements publics est bien plus vaste que l'échelle du quartier ou de l'arrondissement, allant au-delà du département de Paris grâce à la situation et à l'implantation de l'opération.

Dans l'avenir, il est fort probable que les bénéfices économiques et sociaux se vérifient plus fortement dans les zones d'opportunité foncière situées dans les communes de Clichy et de Saint-Ouen, communes où la précarité et le chômage sévissent bien plus que dans les quartiers parisiens des Batignolles et des Epinettes.

Nonobstant les résultats déjà répertoriés et visibles, une recommandation de recherche à moyen long terme est ici formalisée pour confirmer et préciser l'impact de l'opération sur le territoire, notamment, les caractéristiques des dynamiques sociales, économiques et spatiales, la présence de nouveaux équilibres, ou le renforcement des déséquilibres existants, dans le quartier de Batignolles et le territoire environnant.

Le programme, le nombre d'habitants, de nouveaux emplois attendus ou la décision d'extension de la ligne de métro permettent, d'ores et déjà de constater la présence d'effets de synergie associés à l'opération. La littérature scientifique est partagée à ce sujet. D'une part, elle souligne plutôt l'absence d'effets de synergie, et même la présence d'effets négatifs, à plus long terme sur de multiples opérations de renouvellement urbain (Keith Shaw & Robinson, 2010). D'autre part, elle atteste des bénéfices, sous réserve de prise en compte des enjeux sociaux tels que l'offre nécessaire de logements abordables et d'équipements publics de proximité (Colomb, 2011).

Comme démontré antérieurement, l'absence ou le degré de présence d'effets de synergie est intimement lié aux stratégies d'intégration et à l'équilibre entre les objectifs de cohésion et d'attractivité visés. Les facteurs tels que les caractéristiques spatiales du contexte, l'échelle et la localisation de l'opération de renouvellement peuvent être déclencheurs d'effets de synergie, telles que les dynamiques socio-économiques-spatiales, dans les zones environnantes. Ceci peut conduire les populations défavorisés, marginalisés et vulnérables de ces territoires vers un nouvel équilibre porteur. Il est donc de la responsabilité des acteurs des politiques urbaines de ces territoires environnants de prendre les mesures nécessaires afin de canaliser cette nouvelle attractivité économique et sociale vers une synergie de cohésion territoriale et sociale.

#### ***Les caractéristiques spatiales de l'action publique et la paupérisation 'positive'***

Le débat souligne les conséquences du processus de gentrification et de l'éviction des habitants locaux associées aux opérations de renouvellement urbain. Les opérations de régénération urbaine de Haussmann ont été source d'embourgeoisement et, depuis, la gentrification renforce et multiplie les fractures géographiques de l'agglomération parisienne.

Située sur la fracture urbaine et sociale entre le Ouest et le Nord, entre le tissu haussmannien, le Nord parisien et la banlieue, l'emprise foncière de Batignolles se présente en tant qu'une opportunité

stratégique. Dans un contexte de charnière entre une zone de population 'aisée', zone déficitaire en logements sociaux, du quartier de Batignolles et une zone défavorisée du quartier des Epinettes, des communes de Clichy et de Saint-Ouen, l'opération de Batignolles dédie 50% de la surface utile au programmes de logements aidés réduisant à 30% les logements d'accession libre.

Comme il a été démontré antérieurement, l'opération est en partie responsable de l'évolution du profil socio-économique du quartier, par l'arrivée de populations plus modestes au sein de populations 'aisées'. Des transformations sociales de 'paupérisation' à l'échelle de l'arrondissement 'aisé' et de mixité sociale à l'échelle du quartier de Batignolles se révèlent ainsi.

Ce résultat peut soulever des questions au sein du débat et des pratiques actuels concernant la présumée gentrification associée aux opérations de renouvellement urbain. Musterd (2008) souligne que les hauts revenus sont plus clivants que les bas revenus – l'opposition de la population locale face au programme de logements de 2012 en est la preuve – et que ces derniers sont mieux intégrés dans la classe moyenne, qui est majoritaire dans les quartiers populaires.

Cette réflexion est de plus valide dans un contexte de contrastes sévères entre une ville fortunée et sa banlieue, ce qui semble être le cas pour Paris. Comme le souligne Clark (2005), la gentrification dépend principalement de deux facteurs contextuels : les caractéristiques du site et les régimes liés au droit d'usage.

Les premiers résultats de l'étude de cas soulignent l'interdépendance entre : les caractéristiques socio-économique-spatiales du territoire sur lequel il est nécessaire d'intervenir, le rôle majeur du secteur public et le programme de l'opération, notamment en ce qui concerne la mixité sociale et le fait de faire vivre ensemble toutes les couches sociales.

La promotion de la propriété pour tous ne semble pas répondre à l'enjeu social. Comme le soulève Bugeja-Bloch (2013, 229) l'objectif premier d'une politique sociale ne devrait-il pas être de loger l'ensemble de la société à des prix abordables?

Ce dernier point est souligné par la littérature scientifique. Concevoir une rénovation urbaine qui encourage et soutient la construction de logements petits, simples, abordables, de densité moyenne à élevée, peut, d'une part, contrecarrer certains effets négatifs de la gentrification et, d'autre part, la sécurisation du régime foncier par du logement social ou des coopératives de logements peut également être définie par les politiques urbaines, permettant ainsi de sauvegarder les loyers abordables (Bugeja-Bloch, 2013; Colomb, 2011; Kate Shaw, 2005).

### ***Les effets de synergie générées par des espaces verts***

Un autre équipement public est responsable de la création d'effets de synergie au sein des politiques urbaines et des opérations de rénovation urbaine. Cet équipement public correspond à la création d'espaces verts. Comme démontré antérieurement, seules les opérations présentant un bilan financier très positif semblent capables d'intégrer un parc urbain de grande échelle et d'influence élargie.

Dans le cas échéant, le gouvernement local a joué un rôle déterminant dans la mise en oeuvre de ce type d'équipement public, tout particulièrement dans un contexte de disponibilité foncière très contraignante.

Un espace vert de grande échelle permet de créer des effets de synergie. L'intégration des enjeux environnementaux et sociaux liés à l'amélioration de la santé publique, physique et mentale. Plus l'agglomération urbaine est étendue, plus fort devient l'enjeu environnemental et social. L'inclusion sociale favorisée, la solidarité et la citoyenneté renforcées conduisent à une cohésion spatiale plus forte entre les quartiers. Le rôle économique important que les espaces verts ont joué dans un contexte d'inactivité d'investissement privé qui a suivi le contexte de crise de 2008 et 2009. Aussi, les espaces verts améliorent les conditions de vie de tous et sont un facteur clé dans le choix de la zone de résidence de la population française, parmi d'autres critères comme le prix du logement et la servitude de transports en commun.

Réintroduire la Nature en ville et intégrer la nécessité d'adaptation aux effets de changement climatique constitue un enjeu à part entière (Bertrand & Richard, 2015).

La littérature scientifique prend surtout en compte des facteurs contribuant à la justice sociale comme la mise à disposition de logements abordables, la création d'emploi, toutefois, semble négliger l'importance des espaces verts en tant que facteur de forte synergie pour la cohésion sociale et territoriale. Le débat semble cibler soit le facteur esthétique et la forte attractivité économique responsable de l'augmentation de la valeur foncière, par conséquent des inégalités sociales en résultent ; soit le facteur environnemental et écologique.

La présente discussion constitue l'opportunité de clairement expliciter le potentiel des interactions multidimensionnelles et les effets de synergie générés par les espaces verts, ainsi que leur importance majeure dans la conception des politiques territoriales urbaines intégrées.

Le potentiel de synergie de cette typologie particulière d'équipement public est un facteur moteur de synergie, comme le démontre le parc urbain Martin Luther King de 10ha de l'opération Clichy-Batignolles grâce à la forte imbrication que les espaces verts de grande échelle trouvent entre la dimension environnementale, sociale et économique.

Dans le domaine opérationnel, les orientations d'urbanisme pourront, dans l'avenir mieux intégrer les effets de synergie et le rôle fondamental des espaces naturels en ville. La création d'espaces verts constitue aujourd'hui un outil clé de valorisation et de programmation urbaine de l'image mais surtout du cadre de vie de la ville. Non seulement, les espaces verts offrent de nouvelles possibilités de rapports entre les citoyens et l'urbain, mais également, participent fortement à l'anéantissement des effets du changement climatique et l'accroissement de la résilience des systèmes urbains.

Dans un contexte marqué par le renforcement de l'approche néolibérale et l'accroissement de la complexité des enjeux, les acteurs publics sont invités à intervenir de manière plus vigoureuse et dynamique dans la régénération urbaine, celle-ci nécessaire à l'inclusion et à la cohésion sociale et territoriale. L'opération de Clichy-Batignolles contribue à l'émergence d'une nouvelle génération de l'approche intégrée et synergique des politiques territoriales urbaines.

Pour parvenir à un nouvel équilibre, il est nécessaire de trouver un rapport plus équitable entre les dimensions économiques, sociales et environnementales. La complexité des problèmes requiert une politique publique différente de celle pratiquée auparavant par la plupart des pays européens. Une redistribution spatiale au profit de la diminution des inégalités sociales et un rapport différent entre le travail et la société pourraient donner une nouvelle orientation et impulsion aux différentes économies.

C'est à l'échelle du territoire que les problèmes sont perçus et c'est, sans doute, à cette même échelle que des solutions équitables et démocratiques peuvent être trouvées.



## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Airparif. (2016). *Inventaire régional des émissions en Ile-de-France, année de référence 2012, éléments synthétiques*.
- APUR. (1982). Politique nouvelle de la regeneration urbaine. *Projet Paris*, (21.22).
- APUR. (2004a). Développer le végétal à Paris: Les nouvelles règles du Plan local d'urbanisme de Paris. *Note de 4 Pages*, (13), 1–4.
- APUR. (2004b). *Politiques urbaines, tenances et évolutions du coeur de l'agglomération, Paris et les 29 communes limitrophes*. Paris.
- APUR. (2009). *Tisser des liens entre neuf et ancien autour du quartier "Épinettes-Batignolles."* Paris.
- APUR. (2012). *Les évolutions sociales à Paris et dans les trois départements de la petite couronne*. Paris.
- APUR. (2014). *L'accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilan des propositions et des attributions de logements sociaux à Paris en 2013*. Paris.
- Atkinson, R. (2000). Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37(5–6), 1037–1055.
- Atkinson, R. (2003). Introduction: Misunderstood Saviour or Vengeful Wrecker? The Many Meanings and Problems of Gentrification. *Urban Studies*, 40(12), 2343–2350.
- Atkinson, R., & Bridge, G. (2005). *Gentrification in a Global Context, the new urban colonisation*. (R. Atkinson & B. Gary, Eds.). Oxon: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Bacqué, M.-H., & Fol, S. (2008). L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction. *Revue Suisse de Sociologie*, 33(1), 89–104.
- Bacqué, M. H., Fijalkow, Y., Flamand, A., & Vermeersch, S. (2010). "Comment nous sommes devenus HLM". Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2000. *Espaces et Sociétés*, 1(140–141), 93–109.
- Bacqué, M. H., Fijalkow, Y., Launay, L., & Vermeersch, S. (2011). Social Mix Policies in Paris: Discourses, Policies and Social Effects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 256–273.
- Baptista, I. (2013). Practices of Exception in Urban Governance : Reconfiguring Power Inside the State. *Urban Studies*, 1(50), 39–54.
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Innovation.
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
- Beaumel, C., Doisneau, L., & Vatan, M. (2002). *La situation démographique en 2000. Mouvement de la population*. INSEE résultats Société. Paris.
- Behar, D. (2000). Les nouveaux territoires de l'action publique. In *Territoires sous influence* (Arcadie, p. 12). collection l'Harmattan.
- Bertrand, F., & Richard, E. (2015). La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : avec, ou sans, ou à côté de l'atténuation. *Développement Durable et Territoires*, 6(3), 1–14.
- Bezes, P. (2010). Morphologie de la RGPP : une mise en perspective historique et comparative. *Revue*

- Française D'administration Publique*, 4(136), 775–802.
- Billon, Y., Chaudun, N., Pinon, P., & Des Cars, J. (2011). Comment Haussmann a transformé Paris. *Châine Histoire*.
- Breda-Vazquez, I., Conceicao, P., & Fernandes, R. (2009). Partnership Diversity and Governance Culture: Evidence from Urban Regeneration Policies in Portugal. *Urban Studies*, 46(10), 2213–2238.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297–324.
- Bugeja-Bloch, F. (2013). *Logement, la spirale des inégalités* (Presses Un). Paris.
- Burgel, G. (2012). *Pour la ville*. (Creaphis Editions, Ed.).
- Castells, M. (1977). *The urban question. A marxist approach*. London: Arnold.
- Chaline, C. (2014). *Les politiques de la Ville : “que-sais-je?”* Paris: Presses Universitaires de France.
- Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2013). “Positive” Gentrification, Social Control and the “Right to the City” in Mixed-Income Communities: Uses and Expectations of Space and Place. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 480–502.
- Chaudun, N. (2013). *Haussmann, George Eugène, préfet-baron de la Seine* (coédition). Babel.
- Chen, W. Y., Zhi, F., Hu, Y., Li, X., & Hua, J. (2017). Strategic interaction in municipal governments à provision of public green spaces : A dynamic spatial panel data analysis in transitional China. *Cities*, 71(July), 1–10.
- Cheshire, P. (1995). A New Phase of Urban-Development in Western-Europe - the Evidence for the 1980S. *Urban Studies*, 32(7), 1045–1063.
- Cheshire, P. (2007a). Are mixed communities the answer to segregation and poverty? *Joseph Rowntree Foundation*, (July), 4.
- Cheshire, P. (2007b). *Segregated neighbourhoods and mixed communities*. London School of Economics. York.
- Clark, E. (2005). The order and simplicity of gentrification - a political challenge. In R. Atkinson & B. Gary (Eds.), *Gentrification in a Global Context, The new urban colonisation* (p. 300). Oxon: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Claval, P. (1994). Les capitales à l’heure de la métropolisation. In C. Vandermotten (Ed.), *Planification et Stratégies de developement dans les capitales européennes* (pp. 21–27). Belgique: Editions de l’Université de Bruxelles.
- Clerval, A., & Fleury, A. (2009). Politiques urbaines et gentrification, critique à partir du cas de Paris. *L’espace Politique*, 8(2).
- Cochrane, A. (2007). *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Colomb, C. (2006). Le new labour et le discours de la « Renaissance urbaine » au Royaume-Uni. *Sociétés Contemporaines*, 63(3), 15–37.
- Colomb, C. (2007). Unpacking new labour’s “Urban Renaissance” agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities? *Planning Practice and Research*, 22(1), 1–24.
- Colomb, C. (2011). Culture in the city, culture for the city? The political construction of the trickle-down in cultural regeneration strategies in Roubaix, France. *Town Planning Review*, 82(1), 77–98.



- Colomb, C., & Tomaney, J. (2016). Territorial Politics , Devolution and Spatial Planning in the UK : Results , Prospects , Lessons. *Planning Practice & Research*, 31(1), 1–22.
- Commission, E. (2010). *Europe 2020 : a strategy for smart, sustainable and inclusif growth*. Brussels.
- Couch, C., Sykes, O., & Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1), 1–52.
- Crescenzi, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Reconciling top-down and bottom-up development policies. *Environment and Planning A*, 43(4), 773–780.
- Davies, J. S. (2012). Active citizenship: Navigating the conservative heartlands of the New Labour project. *Policy and Politics*, 40(1), 3–19.
- Dikeç, M. (2006). Two decades of French urban policy: From social development of neighbourhoods to the republican penal state. *Antipode*, 38(1), 59–81.
- Donzelot, J. (1996). Quand la ville se refait : un bilan de la rénovation urbaine. In *La ville en débat* (p. 3). Presses Universitaires de France.
- Donzelot, J. (2006a). Quand la ville se défait : Quelles politiques face à la crise des banlieues ? In *Centre de Ressources Politiques de la Ville en Essonne*.
- Donzelot, J. (2006b). *Quand la ville se défait: Quelle politique face à la crise des banlieues ?* (Editions d). Paris.
- Dormois, R., Pinson, G., & Reignier, H. (2005). Path-dependency in public – private partnership in French urban renewal. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20, 243–256.
- Driant, J.-C. (2011). Pourquoi manque-t-il des logements en France ? *Métropolitiques*, 23(septembre), 3–5.
- DRIEA. (2014). *Atlas des ZAC à Paris*.
- Drozd, M. (2014). Inégalités spatiales, politiques urbaines “néolibérales” et géographies de l’injustice à Londres. *Justice Spatiale - Spatial Justice*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 6, 25.
- DU. (2005a). *Aménager Paris* (Direction). Paris: Mairie de Paris.
- DU. (2005b). *Création et Réalisation d’une ZAC*. Paris.
- DU. (2009). *Plan Local d’Urbanisme, Opération Clichy-Batignolles*. Paris.
- Epstein, R., Douillet, A. C., Faure, A., Halpern, C., & Leresche, J.-P. (2012). De la différenciation territoriale à la libre conformation. In *L’action publique dans tous ses états. La démocratie à l’épreuve de la différenciation* (l’Harmatta, pp. 127–138). Paris.
- Eurostat, & European Commission. (2012). *Housing statistics*.
- Evans, G. (2005). Measure for Measure : Evaluating the Evidence of Culture’s Contribution to Regeneration. *Urban Studies*, 42(5/6), 959–983.
- Fainstein, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768–785.
- Faludi, A. (2007). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667–678.
- Ferry, J., & Horn, J.-E. (1868). Les comptes fantastiques d’Haussmann, 1868. (G. Durier, Ed.). Paris: Bibliothèque Nationale de France.

- Forest, S. (2004). Politique d'un département français (Conseil Général de l'Hérault) dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. In *Congresso Municipia siglo XXI "Ciudadania y Gobierno local."*
- Forrest, R. (2016). Commentary: Variegated gentrification? *Urban Studies*, 53(3), 609–614.
- Gleeson, B. (2014). Disasters, vulnerability and resilience of cities. In M. Hodson & S. Marvin (Eds.), *After sustainable cities?* (pp. 10–23). New York and London: Routledge.
- González, S. (2006). Scalar Narratives in Bilbao : A Cultural Politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(December), 836–57.
- Gouvernement français. (2017). SEML et SPLA. Retrieved from <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/societes-deconomie-mixte-locales-semi>
- Guironnet, A., & Halbert, L. (2016). Building cities on financial assets : The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region, 53(7), 1442–1464.
- Hamnett, C. (2003). Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London, 1961-2001. *Urban Studies*, 40(12), 2401–2426.
- Hannigan, J., & Malo, I. (2013). Analyser les villes et le changement dans une ère de mondialisation : deux points de vue divergents. *Sociologie et Sociétés*, 45(2), 45.
- Hardt, M., & Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Harvey, D. (2015). *Villes Rebelles, du droit à la ville à la révolution urbaine*. (D. Harvey, Ed.). Buchet Chastel.
- Heyraud, E. (2010). *La politique de la ville : maîtriser les dispositifs et les enjeux*. Paris: Berger Levrault.
- INSEE. (2013). *Chiffres clés logements Département de Paris*. Retrieved from <http://www.insee.fr/fr/themes/comparateur.asp?codgeo=dep-75>
- INSEE. (2015). *Un nouveau regard sur la métropole parisienne à travers la qualité de vie*. Paris.
- INSEE. (2017). *Une mosaïque sociale propre à Paris. INSEE analyses* (Vol. 53). Paris.
- Jomier, A. (2013). Paris, La revolution de Haussmann. Arte France.
- Kennedy, L., & Town, C. (2015). The politics and changing paradigm of megaproject development in metropolitan cities. *Habitat International*, 45, 163–168.
- Le Galès, P. (2002). European cities : Social conflicts and governance. *European Planning Studies*, 11(2), 213–217.
- Le Galès, P., & Vitale, T. (2013). Governing the Large Metropolis: A Research Agenda. *Villes et Territoires*, (8), 1–22.
- Lees, L. (2008). Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance? *Urban Studies*, 45(12), 2449–2470.
- Lefebvre, H. (2009). *Le droit à la ville* (Economica). Paris: Anthropos.
- Lipovsky, G. (2006). *Le Bonheur paradoxal : essai sur la société d'hyperconsommation* (coll. « NR»). Paris: Gallimard.
- Luke, T. W. (2014). A green new deal: why green, how new and what is the deal ? In M. Hodson & S. Marvin (Eds.), *After sustainable cities?* (pp. 24–40). New York and London: Routledge.
- Madanipour, A. (2004). Marginal public spaces in European cities. *Journal of Urban Design*, 9(3),

267–286.

- Maes, J., Egoh, B., Willemsen, L., Liqueste, C., Vihervaara, P., Grizzetti, B., ... Bidoglio, G. (2012). Mapping ecosystem services for policy support and decision making in the European Union. *Ecosystems Services*, 1(July), 31–39.
- Mairie de Paris. (2016). *La Ville de Paris lauréat d'un appel à projets urbains innovants de l'Union Européenne pour un montant de 4,3 M €*. Communiqué de Presse.
- Manusset, S. (2012). Impacts psycho-sociaux des espaces verts dans les espaces urbains. *Développement Durable et Territoires*, 5(Décembre 2012), 1–11.
- Meegan, R., & Mitchell, A. (2001). "It's not community round here, it's neighbourhood": Neighbourhood change and cohesion in urban regeneration policies. *Urban Studies*, 38(12), 2167–2194.
- Mendez, C. (2013). The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 639–659.
- Moulaert, F. (2009). Le développement territorial intégré : le rôle des rapports sociaux. *Canadian Journal of Regional Sciences*, 1(spring), 43–58.
- Moulaert, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities. Urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195–209.
- Moulaert, F., Rodríguez, A., & Swyngedouw, E. (2003). Large-Scale Urban Development Projects, Urban Dynamics, and Social Polarization: A Methodological Reflection. In F. Moulaert, A. Rodríguez, & E. Swyngedouw (Eds.), *The globalized city, Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities* (pp. 47–64). Oxford: Oxford University Press.
- Moulaert, F., Swyngedouw, E., & Rodriguez, A. (2001). Social polarization in metropolitan areas, the role of new urban policy. *European Urban and Regional Studies*, SAGE Publications, 8(2), 99–102.
- Murie, A., & Musterd, S. (2004). Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods. *Urban Studies*, 41(8), 1441–1459.
- Musterd, S., & Ostendorf, W. (2008). Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal. *Urban Research & Practice*, 1(1), 78–92.
- Orueta, F. D., & Fainstein, S. S. (2008). The new mega-projects: Genesis and impacts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 759–767.
- Paquot, T. (2013). Quelles territorialités pour quelles pratiques politiques? In *Repenser l'urbanisme* (INFOLIO, pp. 138–156).
- PBA. (2015). *Rapport annuel 2015*.
- PBA. (2016). *Clichy-Batignolles eco-quartier*. Paris.
- Pétel, D. (2006). Le cadre juridique et administratif de la ZAC et des autres opérations d'aménagement. In *Direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris* (p. 10). Paris.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2007). What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 41(9), 1253–1269.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 1–12.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par le projet. Urbanisme et gouvernance des villes Européennes*. Paris: Presses de Sciences Po.

- Pinson, G., & Journal, C. M. (2016). Beyond Neoliberal Imposition : State – Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporations. *Territory, Politics, Governance*, 2671(April), 0–23.
- Pullano, T. (2014). *La citoyenneté européenne, un espace quasi étatique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Renard, V. (2013). Les terrains, la propriété et la question foncière. In *Repenser l'urbanisme* (Infolio, pp. 39–52).
- Richard, E. (2013). *L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?* Université François Rabelais de Tours.
- Rodriguez, A., Swyngedouw, E., & Moulaert, F. (2003). Urban restructuring, Social-Political Polarization and New Urban Policies. In F. Moulaert, A. Rodriguez, & E. Swyngedouw (Eds.), *The globalized city, Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities* (pp. 29–46). Oxford: Oxford University Press.
- Rossi, U. (2013). On Life as a Fictitious Commodity : Cities and the Biopolitics of Late Neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1067–1074.
- Rouge, N. (2015). Clichy-Batignolles : Where urban planning meets the climate. *OECD Observer*, 304(november), 53–54.
- Sassen, S. (2004). The Global City. *Anthropology of Politics*, 168–178.
- Scott, A. J. (2012). *A world in emergency. Cities and Regions in the 21st Century*. Los Angeles, USA: Edward Elgar Publishing Inc.
- Scott, A. J., & Storper, M. (2003). Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37(6–7), 549–578.
- Secchi, B. (2013). *Urbanisme et inégalités, la ville des riches et la ville des pauvres* (MetisPress).
- SEMAVIP. (2009). *Dossier initial, Appel à projets Nouveaux Quartiers Urbains*. Paris.
- Shaw, K. (2005). Local limits to gentrification: implications for a new urban policy. In R. Atkinson & B. Gary (Eds.), *Gentrification in a Global Context, The new urban colonisation* (p. 300). Oxon: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Shaw, K., & Robinson, F. (2010). Centenary paper UK urban regeneration policies in the early twenty-first century. *Town Planning Review*, 81(2), 123–150.
- Smith, N. (2002). New Globalism, New Urbanism : Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, 34, 427–450.
- Smith, S., Bellaby, P., & Lindsay, S. (2010). Social Inclusion at Different Scales in the Urban Environment : Locating the Community to Empower. *Urban Studies*, 47(7), 1439–1457.
- Storper, M. (2014). *Keys to the city: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development* (Vol. 22).
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse Forever? *Theory, Culture & Society*, 27(2–3), 213–232.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodríguez, A. (2002). Neoliberalism Urbanisation in europe : Large-scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34, 542–577.
- The World Bank. (2009). *World development report, Reshaping Economy Geography*. Washington, DC.

- Thoin, M. (2006). *Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France*.
- Thurber, A., Bohmann, C. R., & Heflinger, C. A. (2017). Spatially integrated and socially segregated: The effects of mixed-income neighbourhoods on social well-being. *Urban Studies*, 16(1), 16.
- Tu, G., Abildtrup, J., & Garcia, S. (2016). Preferences for urban green spaces and peri-urban forests: An analysis of stated residential choices. *Landscape and Urban Planning*, 148, 120–131.
- UNEP. (2011). *Le jardin rêvé des Français, résultats de l'enquête Unep-Ipsos 2011*.
- Urbact. (2007). *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. Europe.
- van der Berg, L., Braun, E., & van der Meer, Y. (2007). *National policy responses to urban challenges in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- van Kempen, R., & Murie, A. (2009). The new divided city: Changing patterns in European cities. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 100(4), 377–398.
- Vasanen, A. (2013). Spatial integration and functional balance in polycentric Urban systems: A multi-scalar approach. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 104(4), 410–425.
- Vento, A. T. (2016). Mega-project meltdown: Post-politics, neoliberal urban regeneration and Valencia's fiscal crisis. *Urban Studies*, 54(1), 1–17.
- Winnick, L. (1966). Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity. *Essays in Urban Land Economics*, 273–283.
- Zevenbergen, C., Veerbeek, W., Gersonius, B., & van Herk, S. (2008). Challenges in urban flood management: travelling across spatial and temporal scales. *Journal of Flood Risk Management*, 1(2), 81–88.



## **ANNEXE 1 – INTERVIEWS**

### ***Interview 1***

Interview semi-structurée réalisée auprès de l'un des représentants de la direction de l'Urbanisme dans le cadre de sa mission au sein de la Ville de Paris. Paris, 16 août 2017.

Quel est l'objectif premier des politiques de renouvellement urbain à Paris depuis le nouveau siècle ?  
Quelles améliorations ont été apportées et pour quelle raison ? Y aurait-il une autre façon de faire ?

L'objectif principal de Paris est de parvenir à rendre la ville plus attractive, de viser à la gentrification et aussi à désenclaver certains territoires car cela participe à de nouvelles dynamiques.

L'intervention est définie en fonction de la disponibilité du foncier, des caractéristiques du contexte et sur quels aspects la zone est aisée ou défavorisée. La faisabilité programmatique et financière de l'emprise est étudiée afin d'évaluer les possibilités de l'intervention physique sous forme de ZAC. Sur les zones aisées, la ville acquiert des immeubles afin de parvenir à plus de mixité sociale.

La mixité du programme est le résultat d'un engagement politique. La gauche construit des logements sociaux. Les élus peuvent avoir le discours qui convient à son électorat et qui les maintient donc au pouvoir. D'autres opérations de la mandature présentent la même mixité de bureaux, d'équipements, de services, et le même type de programme de construction de logement social. La concentration de logement social ne donne pas de bons résultats. Il est nécessaire que des types différents de logements soient présents, tant du logement social que du logement intermédiaire pour permettre l'ascension sociale et la mobilité des classes à laquelle, la construction de logement social, seule, n'arrive pas à répondre.

Les opérations sont responsables et génératrices de nouveaux déséquilibres. Malgré la prise en compte d'un ensemble de facteurs, les dynamiques qui résultent des opérations urbaines restent incertaines.

La crise de 2008, a eu un impact négatif sur l'investissement et s'est ressenti au sein des opérations menées par la ville. La SPLA obéit à la stratégie de vendre au plus offrant répondant ainsi à une nécessité de rentabilité, dont dépendent les opérations urbaines en ZAC et la construction de logements sociaux et d'équipements publics. PBA et SEMAPA sont devenues les deux SPLA de Paris.

Récemment, la ville expérimente un nouveau dispositif d'appel à projets innovants qui consiste à vendre un lot tout en déterminant une partie du programme à construire. La ville s'éloigne ainsi de la production de projets urbains en interne.

Le parc est souvent un élément de valorisation foncière. Toutefois, entre réaliser un parc qui est onéreux en entretien et construire des logements ou des bureaux rentables, la décision de la ville n'est plus celle des années 90.

L'aménagement est devenu une affaire de gouvernement local. Le national est presque inexistant et l'échelle régionale participe peu.

Avec la dissémination des dispositifs de participation de la population, les projets de fond ne sont plus entrepris. Les problèmes d'incivilité et de saleté se multiplient dans l'espace public. Les actions urbaines sont réduites à de simples interventions définies par un ensemble d'habitants sans qu'il n'y ait une véritable vision globale des enjeux ou des objectifs.

## ***Interview 2***

Interview semi-structuré réalisée auprès de l'un des représentants d'une des directions d'aménagement de la Ville de Paris dans le cadre de sa mission. Paris, 18 août 2017.

Quel est l'objectif premier des politiques de renouvellement urbain à Paris depuis le nouveau siècle ?  
Quelles améliorations ont été apportées et pour quelle raison ? Y aurait-il une autre façon de faire ?

Les opérations de renouvellement urbain traduisent une évolution de la demande sociale à laquelle les pouvoirs politiques sont contraints de répondre. A un moment donné, une décision politique est prise en considérant un contexte précis en fonction de l'état social dans lequel il se trouve, sachant que cet état est lui-même en évolution constante.

Le principal objectif de la politique de la ville est de regagner de la population. La mixité est une des stratégies mise en œuvre pour parvenir à cet objectif. Favoriser les commerces au sein des ZAC et diminuer la place de la voiture en ville participent des évolutions dans l'approche de l'aménagement urbain.

L'investissement public dans le territoire est aujourd'hui essentiel à l'attractivité de la ville.

La mixité fonctionnelle des projets urbains, dont fait partie la présence des équipements, des crèches, des commerces de proximité, des écoles, des transports, des gymnases est aujourd'hui la condition



nécessaire à l'investissement privé car la construction d'équipements publics attractifs est une demande sociale qui augmente la plus-value financière de l'investisseur.

La ZAC permet au secteur public d'avoir la main sur l'opération, d'intégrer la création d'équipements publics et de mieux vendre les lots. Toutefois, l'interconnexion est délicate et un grain de sable peut mettre en péril toute l'opération. Entre le moment de définition des orientations programmatiques et le moment où l'opération est achevée, un laps de temps important s'écoule, temporalité qu'on ne peut pas maîtriser. Il peut alors s'avérer que les solutions proposées ne sont plus pertinentes.

Les espaces verts sont une demande sociétale. Les revenus déterminent le choix du lieu de résidence et le prix du logement est déterminé en fonction des qualités et des équipements du territoire. La réalisation et la programmation d'espaces verts d'une opération participe à la valorisation territoriale, mais dépend du bilan financier de l'opération.

Aujourd'hui un nouveau fonctionnement de la ville est en train de se mettre en place : la ville devient l'intermédiaire. Le service Vélib', le projet des Parisculteurs en constitue un exemple. Cette nouvelle façon de procéder réduit les frais, peut apporter des recettes, mais privatise par l'occupation de l'espace et par des accords commerciaux. Elle projette aussi une image médiatique de la ville.

L'échelle de la région est le résultat d'une structure historique qui a permis l'inscription des opérations d'aménagement dans un territoire élargi. Elle prend en charge les opérations transversales comme les transports. Toutefois, l'actuel rassemblement des régions constitue un niveau supplémentaire aux échelons gouvernementaux et traduisent une tendance à la recentralisation.

Une transformation récente importante consiste à faire participer la population dans le projet d'aménagement au-delà de la concertation publique qui est devenue systématique. Des nouvelles formes de prise de décision par les habitants émergent comme par exemple 'le budget participatif'.



## ANNEXE 2 – FIGURES D'ENCADREMENT A L'ETUDE DE CAS

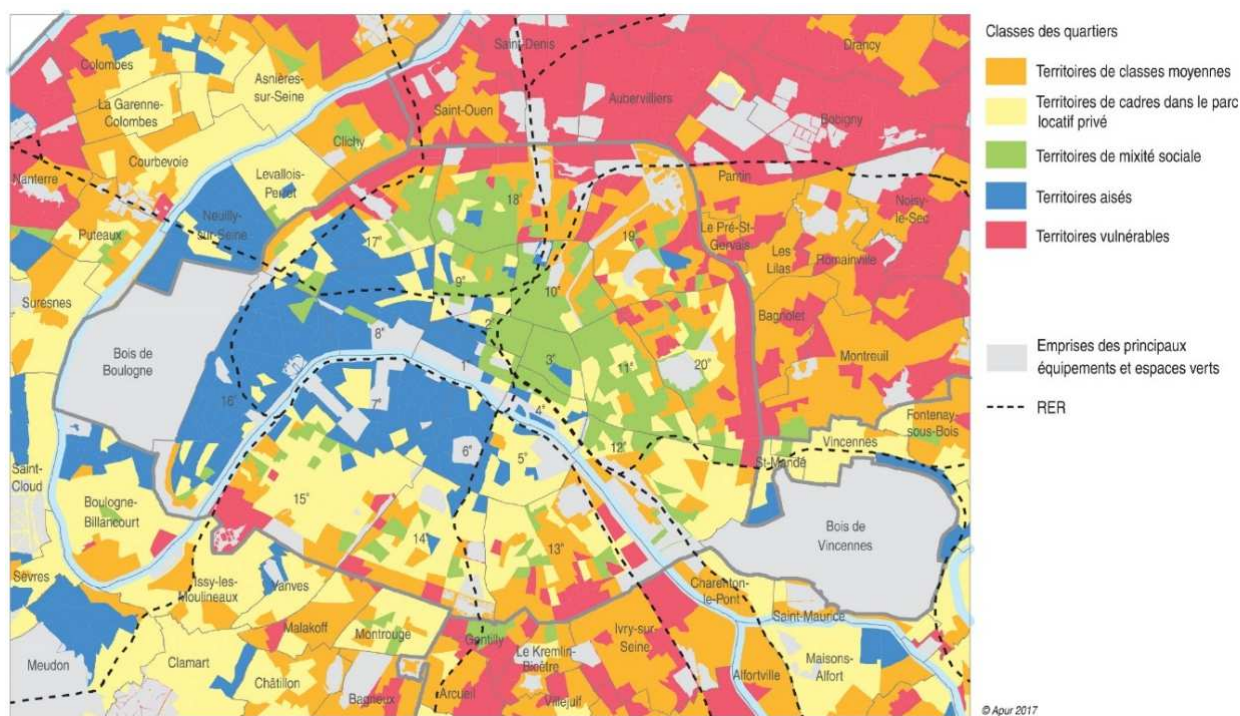


Figure 6 - Représentation des poches de classes socio-économiques. Source : APUR 2017, sur recensement de la population INSEE 2012

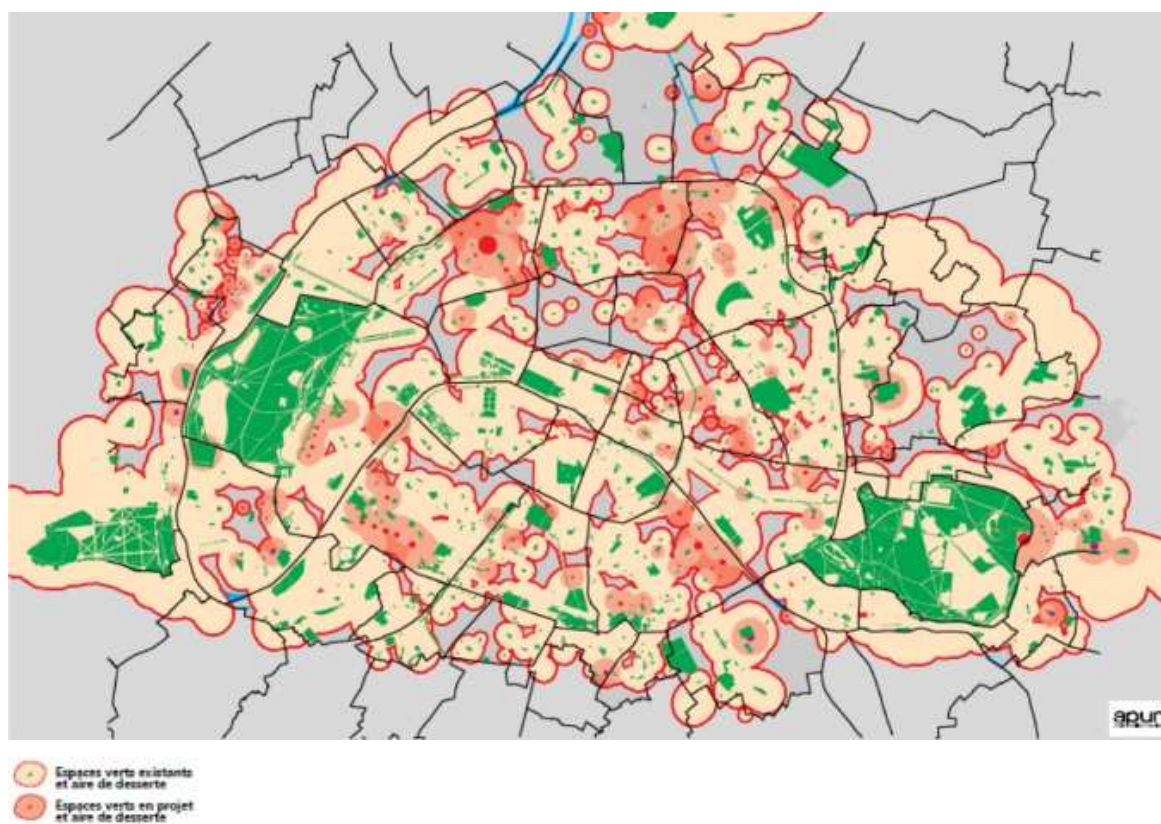


Figure 7- Zone d'impact des espaces verts : existants et projetés. Source : APUR 2004



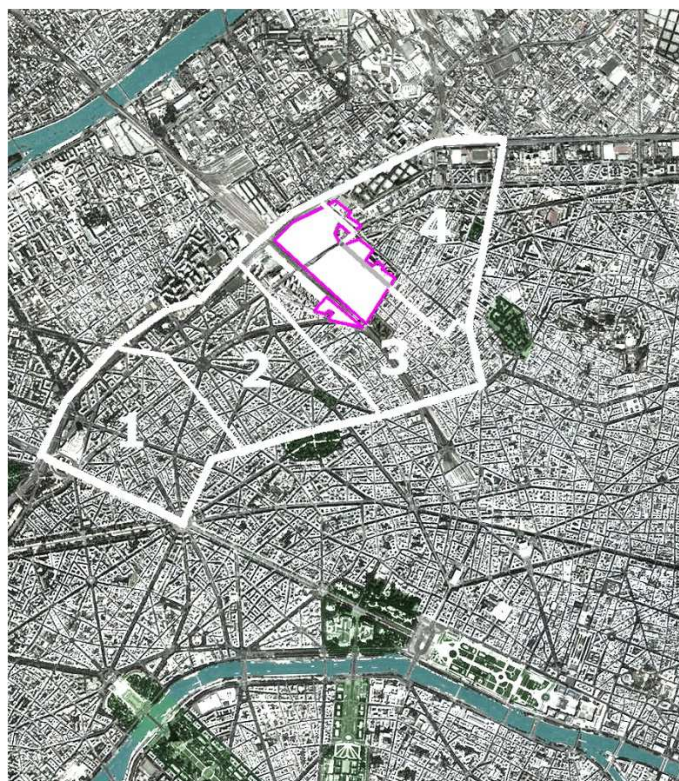


Figure 8 - Emprise de l'opération Clichy-Batignolles et les quartiers du 17<sup>ème</sup> arrondissement : 1 Ternes, 2 plaine Monceau, 3 Batignolles et 4 Epinette. Source : auteure

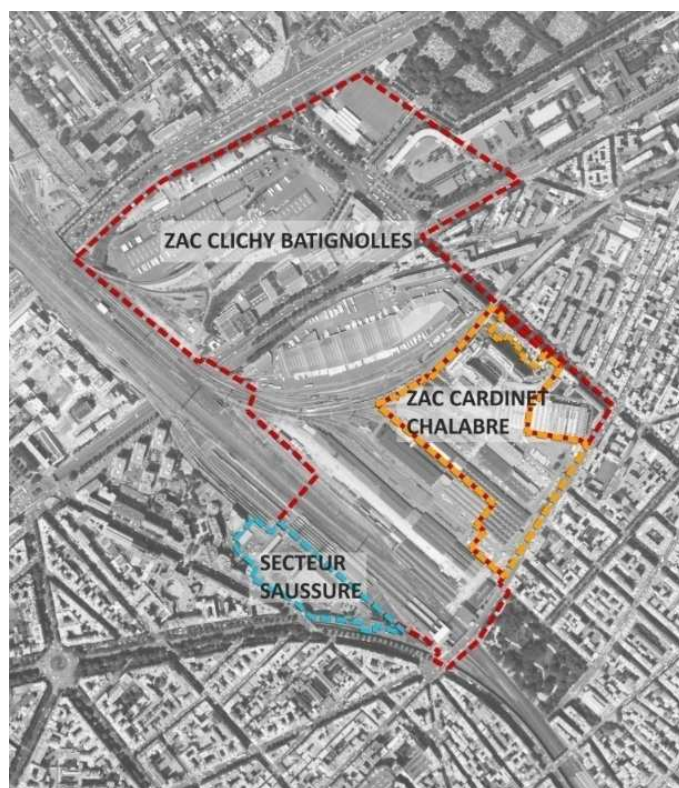


Figure 9 - La répartition géographique du secteur Clichy-Batignolles : la ZAC Cardinet-Chalabre, la ZAC Clichy-Batignolles et le lotissement Saussure. Source : PBA



### ANNEXE 3 – REPORTAGE PHOTOGRAPHIQUE DE L'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE



Figure 10 - Le site ferroviaire et industriel, emprise de l'opération Clichy-Batignolles en 2000, enclavé par le faisceau ferroviaire, la Petite Ceinture, les boulevards des maréchaux et le boulevard périphérique. Source : PBA



Figure 11 - L'opération Clichy-Batignolles à l'ouverture de la première tranche du parc, en 2007. Source : PBA, 2007





Figure 12 - L'opération Clichy-Batignolles en cours de réalisation, 2014. Source : PBA, 2014



Figure 13 - L'opération Clichy Batignolles en cours de réalisation, en 2016. Source : habitant non identifié, 2016



Figure 14 - L'opération Clichy-Batignolles en cours de réalisation, en 2016. Source: habitant non identifié, 2016

